

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

---

LES  
**EFFETS DE LA CLAUSE DE LA NATION**  
LA PLUS FAVORISÉE  
ET LA  
**SPÉCIALISATION DES TARIFS DOUANIERS**

---

THÈSE POUR LE DOCTORAT

*Présentée et soutenue le Samedi 12 Novembre 1910, à 3 heures*

PAR

**Raphaël A. FARRA**

Docteur en Droit

---

*Président : M. PERREAU, professeur*  
*Suffragants* { *MM. GIDE, professeur*  
                  { *WAHL, professeur*

---

---

PARIS  
**JOUBE & C<sup>ie</sup>, Éditeurs**  
*15, Rue Racine, 15*

---

1910



THÈSE  
POUR  
LE DOCTORAT

*La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs*

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

---

LES  
**EFFETS DE LA CLAUSE DE LA NATION**  
LA PLUS FAVORISÉE  
ET LA  
**SPÉCIALISATION DES TARIFS DOUANIERS**

---

THÈSE POUR LE DOCTORAT

*Présentée et soutenue le Samedi 12 Novembre 1910, à 3 heures*

PAR

**Raphaël A. FARRA**

Docteur en Droit

---



*Président : M. PERREAU, professeur*

*Suffragants*     { MM. GIDE, professeur  
                          ( WAHL, professeur

---

---

PARIS  
**JOUBE & C<sup>ie</sup>, Éditeurs**  
*15, Rue Racine, 15*

---

1910



Digitized by the Internet Archive  
in 2026

LES  
**Effets de la Clause de la Nation la plus favorisée**  
ET LA  
SPÉCIALISATION DES TARIFS DOUANIERS

---

INTRODUCTION

---

LE SYSTÈME DES TRAITÉS DE COMMERCE

---

La question des échanges internationaux est dominée par deux principes opposés, qui expliquent en partie les politiques différentes des Etats, touchant cette partie vitale de leur existence : le libre-échange et la protection. Le débat qui se poursuit depuis plus d'un demi-siècle entre les théoriciens de l'une et de l'autre des deux doctrines n'est pas, en effet, purement doctrinal : c'est, en effet, de la solution qui lui

est donnée à telle époque et dans tel pays que dépend la politique économique de ce pays, qui se traduit par un relèvement ou un abaissement des tarifs de douanes.

Ces deux principes apparaissent nettement surtout lorsque les pouvoirs publics commencent à intervenir méthodiquement dans la réglementation du commerce extérieur, c'est-à-dire à la fin du xvi<sup>e</sup> siècle. Jusque-là, en effet, point de véritable doctrine économique n'avait pris naissance. On édictait surtout des mesures destinées à maintenir à l'intérieur du pays tout ce que la production fournissait afin de prévenir les famines et les disettes d'objets nécessaires à la consommation.

Mais au xvi<sup>e</sup> siècle, avec le développement de la production et l'extension du marché, sous l'influence aussi de l'extraordinaire abondance des métaux précieux qu'avait amenée les grandes découvertes des mines d'or et d'argent en Amérique, une première théorie générale économique de la richesse des nations s'élabora, c'est une des formes du principe protectionniste, le mercantilisme.

Le mercantilisme disait qu'une nation était d'autant plus riche qu'elle possédait plus de numéraire ; de là découlait une politique commerciale qui consistait à amasser ce numéraire sans en laisser sortir, c'est-à-dire à vendre beaucoup et acheter très peu ou pas du tout si cela était possible. La balance du

commerce, comparaison entre la somme des exportations et des importations était le critérium de la richesse. Si les importations dépassaient les exportations, il s'ensuivait une sortie de numéraire, donc un appauvrissement. Au contraire, si les exportations dépassaient les importations, la nation était prospère et riche, parce que non seulement elle n'avait pas de dettes, mais encore elle était créancière de l'étranger.

Nous ne voulons pas ici faire la critique trop aisée du mercantilisme et de la balance du commerce telle que l'entendaient les hommes de cette école, mais seulement rappeler rapidement les théories en présence.

Les mercantilistes virent le triomphe et l'exagération de leur doctrine avec la politique de Colber qui fait découler de la nécessité pour la nation de s'enrichir, la nécessité de développer aussi, autant que possible, sa production, et en particulier sont industrie : d'où il résulte la mise en vigueur de tarifs douaniers violemment protecteurs, presque prohibitifs et excessivement nombreux. De plus, le pacte colonial fut la consécration de cette politique : afin de ne point acheter de denrées coloniales à l'étranger, chaque nation cherche à se créer un empire colonial à elle, où elle se réserve le monopole exclusif des achats et des ventes. On peut dire que c'est dans toute sa rigueur la politique générale du chacun pour soi.

Le xviii<sup>e</sup> siècle, qui a, en tout, réagi contre le xvii<sup>e</sup>, vint à son tour proclamer des principes tout différents : la maxime « laissez faire, laissez passer » est appliquée non seulement aux relations des provinces entre elles, mais à celles des nations. La Constituante ne vote que des taxes douanières modérées : le début du libre-échangeisme n'a pas le temps de porter tous ses fruits, la nécessité où se trouve la France de se défendre contre l'Angleterre incite la Convention d'abord, l'Empire ensuite, à prohiber par des tarifs élevés les denrées de son pays. Le blocus continental est le résultat de ces prohibitions. Les mêmes idées se poursuivirent non seulement en France, mais dans l'Europe entière pendant toute la première moitié du xix<sup>e</sup> siècle.

Ce n'est qu'en 1834 que Cobden fonda en Angleterre sa première ligue pour la liberté du commerce des grains, ligue qui aboutit en 1845 avec Peel à la réforme votée en Angleterre. Puis les idées de Cobden passèrent le détroit : Michel Chevalier, qu'elles enthousiasmèrent, fonda avec Cobden l'association pour la liberté des échanges et de cette campagne naquirent les traités de commerce de 1860 et le grand mouvement libre-échangiste qui se répandit à ce moment sur toute l'Europe.

Telles sont, très résumées, les grandes phases des deux politiques libre-échangiste et protectionniste, avant la date de 1860, à laquelle commença pour

l'Europe le régime des traités de commerce.

Nous n'avons pas ici à rappeler les grands principes sur lesquels se fondent les deux doctrines protectionnistes et libre-échangistes.

Il nous suffira de dire que les protectionnistes s'attachent surtout à l'idée d'indépendance nationale ; ils veulent avant tout faire vivre et prospérer toutes les industries dont un pays peut avoir besoin pour sa subsistance. Pour cela, ils cherchent, non seulement à égaliser les charges qui pèsent sur ses producteurs et celles qui pèsent sur les producteurs étrangers, mais encore et surtout à mettre les producteurs nationaux à l'abri de la concurrence étrangère, qui produit souvent davantage et à meilleur compte.

Les libre-échangistes envisagent principalement les avantages du développement de la production et des échanges. Le meilleur régime, pour eux, est donc « celui qui se flatte de faire naître chaque objet dans les conditions les plus favorables à sa production ». Ils appliquent aux échanges internationaux les principes de la division du travail, qui sont à la base de tout progrès économique.

Cette phrase de Garnier montre leur point de départ : « La propriété et la liberté du producteur et du consommateur sont violées toutes les fois que le premier ne peut échanger son produit et son travail

à sa convenance ; s'il n'est pas libre de rechercher l'acheteur qui peut lui convenir pour obtenir le plus haut prix possible, si, d'autre part, le consommateur ne peut obtenir en échange de son avoir ce dont il a besoin aux meilleures conditions possibles. La liberté de l'échange ressort de la nature de l'échange dont elle est l'âme. Sans elle, l'échange est incomplet, l'influence de la loi de l'offre et de la demande est contrariée, la valeur et les prix sont altérés et injustes, car la valeur n'est légitime, le prix n'est naturel que lorsqu'ils sont le résultat du libre concours entre les acheteurs et les vendeurs. »

Aucun des deux systèmes libre-échange et protection ne résout d'une manière satisfaisante le problème beaucoup plus complexe des relations internationales.

Le protectionnisme est évidemment un obstacle au progrès s'il est appliqué dans toute sa rigueur. Une industrie fortement protégée n'a pas besoin de se préoccuper de ses concurrents de l'extérieur, puisque cette concurrence est pour elle purement virtuelle. Elle n'a par suite pas besoin non plus de se préoccuper des progrès réalisés par les industries voisines, puisque, quelque arriérée qu'elle soit, elle a, sur le sol national, l'écoulement de ses produits assuré : témoin la situation arriérée où est restée l'industrie anglaise de la soie, tant que l'importation des soies étrangères est restée prohibée.

D'autre part, elle prépare la lutte des classes (1). « La protection excessive dispense les chefs d'exploitation de se tenir au niveau des progrès de l'étranger ; les profits dus à des taxes de douanes semblent un privilège que leur concède l'Etat au détriment de ceux qu'ils emploient ; la masse des travailleurs prétend avoir sa part de ces profits, dont elle s'exagère encore l'importance et veut hausser ses salaires jusqu'à supprimer les bénéfices des entreprises : ses revendications sont d'autant plus âpres et paraissent d'autant mieux fondées qu'elle peut accuser le système d'élever les prix et de renchérir ses conditions d'existence ; à la révolte du nombre des pauvres contre la minorité des riches, il n'y a d'autre issue que le triomphe des forts contre les faibles ; à l'instabilité des forces, d'autres conclusions que la fin politique de la nation. »

Le libre-échange, rigoureusement appliqué, n'a pas moins d'inconvénients et ils ne sont pas moins graves. Sans doute le profit du consommateur sera évident, s'il résulte du libre-échange un abaissement considérable des prix. Mais en même temps que cet abaissement de prix, il résultera pour ce même consommateur, qui est en même temps, d'autre part, producteur, une perte d'argent que la baisse des

---

1. Funck-Brentano et Dupuis, *Tarifs douaniers et Traités de Commerce*, p. 13.

prix sera loin de compenser si les profits qu'il tirait de son industrie sont ruinés par la concurrence étrangère. L'industrie ruinée, tous les producteurs le sont en même temps. Les terres plus fertiles ruinent également l'agriculture. Et alors ce ne sont plus des hausses de salaires arbitraires qu'il faut craindre, mais au contraire la baisse des salaires et le chômage. Il est très facile de dire que ces ouvriers, employés dans un pays dont l'industrie est ruinée, retrouveront ailleurs, dans d'autres industries à l'étranger, l'emploi de leur activité : les hommes ont à leur sol des attaches qu'on ne rompt pas aussi aisément. De plus, il en résulterait pour un Etat un mouvement d'émigration qui aboutirait à brève échéance à une véritable dépopulation partielle.

Enfin, on peut faire à la doctrine libre-échangiste le grave reproche de considérer comme un résultat ce qui serait au contraire la condition essentielle qui devrait être réalisée avant la mise en pratique de cette doctrine : la paix universelle. En effet, une nation ne pourrait se décider à pratiquer le libre-échange et à s'amputer volontairement d'un certain nombre d'industries et de productions indispensables que le jour où elle serait sûre de pouvoir se les procurer ailleurs, et serait assurée que les fluctuations de la politique ne lui fermeraient pas ce marché étranger devenu désormais indispensable à son existence.

« L'homme est fait non pour vivre isolé, mais rapproché de ses semblables, pour développer son intelligence, répandre ses idées et pourvoir à ses besoins physiques en donnant les produits de son travail en échange de ce qui lui manque. Ce qui tend à ruiner les hommes pris individuellement ne constitue pas un lien moins puissant entre les nations et crée aussi pour elles le besoin, la nécessité des relations commerciales, ce puissant levier de la civilisation moderne et de la prospérité des peuples. L'échange entre un pays et un autre des produits bruts ou manufacturés, qui constitue le commerce international, dérive du droit et forme le patrimoine commun de l'humanité ; y mettre d'injustes entraves, l'ériger en monopole, le permettre aux uns et l'interdire aux autres, c'est donc contrarier les vues de la Providence, s'attaquer à la liberté des nations, élever entre elles des barrières artificielles et nuire arbitrairement à l'expansion bienfaisante de la civilisation.

» Mais si la faculté de trafiquer repose en principe sur le droit naturel et à ce titre appartient à tout le monde, il faut bien reconnaître pourtant que son exercice n'aurait être absolu, illimité, attendu que, dans ses effets extérieurs, il touche à des intérêts complexes et se heurte à des devoirs concomitants, également respectables et impératifs. Le premier de ces devoirs est celui de respecter les règlements commerciaux ou fiscaux que chaque nation, dans le

libre exercice de sa souveraineté et de son indépendance a édictés pour sauvegarder ses intérêts propres, élargir ou restreindre les limites du trafic dans lequel il lui convient de s'engager avec les contrées étrangères. Tant que cette nation maintient sous ce rapport une parfaite égalité entre tous ceux qui veulent trafiquer sur son territoire, elle n'offense personne en particulier et sa conduite est à l'abri de tout reproche. Economiquement parlant on pourra trouver qu'elle a tort et qu'elle nuit à ses propres intérêts, mais, au point de vue international, elle a usé d'un droit strict qu'on ne peut lui contester sans porter atteinte à son pouvoir souverain pour légiférer au gré de ses convenances et de ses besoins. » Tel est le langage que tient Calvo (1), jurisconsulte du siècle dernier, contemporain de la campagne de Cobden et des traités de 1860.

Il y a entre les deux parties de cet exposé de principes, une contradiction évidente. D'une part, Calvo reconnaît aux nations le droit absolu au commerce, droit naturel et inscrit par la Providence dans les lois de la vie économique, internationale ; d'autre part, il leur reconnaît le droit d'apporter à cette loi des tempéraments, suivant les limites du trafic dans

---

1. Calvo. *Droit international théorique et pratique*, 4<sup>e</sup> édition, §§ 1303 et 1305, t. III, p. 159 et suiv.

lequel il leur convient de s'engager avec les contrées étrangères.

Il semble que ce soit d'un compromis du même genre que sont sortis les traités de commerce de 1860. A quoi en effet répondait cette politique nouvelle des traités de commerce ? à deux préoccupations contradictoires qu'il fallait concilier : l'une que nous pourrions appeler une préoccupation généreuse du respect de ce droit naturel dont parle Calvo, et l'autre, moins généreuse, mais plus pratique, de la nécessité de protéger contre l'envahissement étranger les industries nationales.

Qu'est-ce, en effet, qu'un traité de commerce, tels que ceux qu'on a conclus dans toute l'Europe pendant une vingtaine d'années qu'a duré la grande ferveur libre-échangiste : c'est une convention passée entre divers Etats pour limiter et organiser leur trafic sur les bases les plus avantageuses pour chacun, à laquelle s'ajoute le désir d'égaliser les conditions de ce trafic pour tous sur un même marché, par l'insertion de la clause de la nation la plus favorisée.

Si bien que les traités de commerce de 1860, directement issus des doctrines libre-échangistes, sont précisément la négation du libre-échange, puisque qui dit liberté, dit « absence de convention », et en même temps la négation de la protection, puisque la clause de la nation la plus favorisée assure à tous

ceux qui en bénéficient une égalité de traitement. De sorte que la politique des traités de commerce pratiquée en 1860 peut être considérée comme un compromis entre les deux politiques extrêmes du libre-échange et de la protection, et, comme la plupart des compromis, peut servir successivement la cause de l'une ou de l'autre de ces doctrines.

Mais la politique des traités de commerce est loin d'avoir été inaugurée en 1860. Depuis bien longtemps, depuis l'antiquité même, elle était pratiquée par la plupart des nations ; sans toutefois avoir, à cette époque, le même caractère qu'elle a revêtu de nos jours. Successivement destinée à ouvrir des portes ou à fermer des marchés nouveaux, successivement libérale et prohibitionniste, cette politique est la première apparue dans les relations économiques internationales, parce qu'elle était la plus simple.

En effet, on conçoit difficilement la possibilité d'élaborer un tarif général applicable à tous, dans un pays primitif exposé à manquer demain de ce qu'il a aujourd'hui à profusion, et les traités passés avec les uns ou les autres, tenant compte de conditions particulières, étaient beaucoup plus aisés qu'une politique douanière générale où il eût fallu prévoir tout à la fois. C'est pourquoi il y eût, presque de tout temps, des traités de commerce.

Il faut bien dire un mot de ces traités anciens qui

ne procèdent pas véritablement d'une politique économique générale, mais n'en sont pas moins les ancêtres des traités modernes. Ils sont d'ailleurs assez peu nombreux, si nous en jugeons par ceux de ces traités qui nous restent. On dit que les Phéniciens, le peuple commerçant par excellence de l'antiquité, s'en servaient déjà. Les Carthaginois en firent usage et on retrouve dans Polybe deux traités conclus par eux avec Rome qui sont à la fois des traités politiques et des traités de commerce. Du haut moyen âge il reste peu de chose. Les relations commerciales y étaient plutôt réglées au moyen de licences qui étaient des concessions faites par un Etat à l'autre, sans souci de réciprocité ni de durée, et qui étaient donc constamment révocables par celui qui les avait faites.

Mais à partir du <sup>xiii</sup><sup>e</sup> siècle, ces traités deviennent beaucoup plus nombreux. C'est qu'aussi le commerce international commence à se développer beaucoup plus. On sait le rôle des grandes cités commerçantes des bords de la Méditerranée et de la mer du Nord et la prospérité de toutes ces cités grâce au rôle d'intermédiaires qu'elles jouaient entre les pays d'Occident et les pays du Levant, d'où surtout on faisait l'importation. L'importance du commerce des épices, la difficulté des communications et le mauvais outillage de beaucoup de pays consommateurs d'épices expliquent le rôle de ces cités ; ce sont

surtout elles qui conclurent avec les nations pour lesquelles elles commerçaient de véritables conventions commerciales, où elles se réservaient, contre un service qu'elles rendaient, un traitement de faveur pour leur commerce. Un exemple de ces traités est celui que conclut en 1245 Venise avec Louis IX. Les Vénitiens s'engageaient à transporter les troupes de saint Louis dans les pays de Terre Sainte, et ils exigeaient contre ce service, non seulement de l'argent, mais encore la garantie de certains privilèges dans les pays qui seraient conquis, privilèges de commerces, privilèges de sécurité pour leurs nationaux, privilèges aussi de juridiction et de police (1). De même, les villes de la ligue hanséatique au xiv<sup>e</sup> siècle passèrent des traités du même genre.

Tous ces traités sont généraux et s'appliquent aussi bien à la condition des personnes qu'au commerce proprement dit. Ils ont surtout pour caractéristique d'ouvrir aux contractants de nouveaux marchés, non seulement en leur faisant certains avantages, mais encore et surtout en leur accordant le droit de faire le commerce, droit qui était loin d'être considéré par les peuples du moyen âge

---

1. Depping, *Histoire du Commerce entre le Levant et l'Europe, depuis les Croisades jusqu'à la Fondation des Colonies d'Amérique*, t. II, ch. VII et IX.

comme un droit naturel. C'est qu'en effet, les bienfaits du commerce international n'étaient pas pour les esprits de cette époque d'une aussi parfaite évidence que pour les nôtres. Les principes économiques se bornaient à la vue des intérêts et des besoins immédiats. Chacun produisait pour soi et regardait l'étranger comme un intrus qui venait demander sa part d'un gâteau auquel il n'avait pas droit.

Ceci explique que les traités soient aussi nombreux que les pays commerçants. Nul en effet n'était assuré d'être traité pacifiquement dans un pays où il irait faire le commerce s'il n'avait auparavant la précaution de se munir d'un parchemin en bonne et due forme l'autorisant à faire le commerce et lui donnant des garanties de sécurité pour lui et ses compagnons. Les traités avaient donc à cette époque une très grande importance, puisqu'ils étaient la possibilité même du commerce extérieur.

Enfin, il faut insister sur une des grandes différences qui existe entre quelques-uns de ces traités anciens et ceux de 1860 par exemple. C'est qu'ils étaient parfois passés à seule fin de concéder au pays qui en profitait le monopole du commerce sur un territoire donné avec une clause qui est le contraire de la clause de la nation la plus favorisée, par laquelle l'Etat concédant s'interdisait formellement d'accorder à qui que ce soit les mêmes privilèges et avantages.

Cette concession de monopole ne dura pas lorsque les grandes nations vinrent, elles aussi, au commerce international : l'Espagne, le Portugal, l'Angleterre, la Hollande, la France. Très peu de monopoles, au contraire, purent alors subsister, parce que, pour toutes ces nations, le commerce extérieur était nécessaire ; toutes étaient assez fortes pour imposer aux autres leurs conditions et leur existence comme grandes nations commerciales. Seuls les monopoles furent encore possibles au profit de certains points restreints du territoire. C'est ainsi, par exemple, que les Hollandais s'étaient réservé à Ceylan et à Java le monopole exclusif de certaines denrées exotiques (1).

Enfin, un dernier monopole subsista, et celui-là n'était pas le résultat de traités de commerce, mais le résultat d'un système économique dont nous

---

1. Cf. le traité franco-tunisien de 1729 où il est dit que « la pêche du corail sera tout entière réservée par la nation française et que ladite Régence lui remboursera de plus les pertes causées à cet égard dans l'année par les armateurs de Tunis ». — Cpr. aussi l'article 18 du traité d'Utrecht où Philippe II d'Espagne accorde à une compagnie anglaise le monopole de la traite des noirs : « A compter du premier jour de mai de la présente année 1713 jusqu'à ce qu'ils aient pris possession de l'*Assiento* ni après qu'ils l'aurent prise, il ne sera plus permis à la compagnie française de Guinée ni à qui que ce soit de transporter des esclaves nègres aux Indes, et au cas qu'ils le fissent, Sa Majesté Catholique déclarera, comme elle le déclare par le présent article confisqués en faveur et au profit des Assientistes. » (Bouchaud, *Théorie des Traités de Commerce entre Nations*, p. 190.)

avons parlé plus haut, c'étaient les monopoles résultant du pacte colonial.

Pendant cette première période, c'est-à-dire jusqu'au xvii<sup>e</sup> siècle environ, l'histoire des traités de commerce est simple et va logiquement dans le sens de l'extension. A l'origine, le système des traités était peu développé parce que le commerce lui-même se faisait sur une échelle extrêmement restreinte, que les moyens de communication peu nombreux et difficiles n'avaient pas encore accoutumé les esprits aux relations internationales, et qu'enfin la production n'était pas assez développée pour qu'on eût besoin de nombreux débouchés. Plus tard, au fur et à mesure que se développent ces éléments, les traités de commerce deviennent plus nombreux et plus fréquents, mais ils ne sont toujours que la simple réglementation des relations internationales, plus large et plus compréhensive qu'au début, mais cependant toujours fondée uniquement sur les besoins du moment et sur la pratique même du commerce.

C'est alors que se développent, en France et en Europe, les théories dont nous essayions plus haut un bref exposé, et d'abord, la théorie mercantiliste. Désormais les esprits des négociateurs seront moins libres pour traiter. Ils chercheront à faire triompher dans les conventions qu'ils concluront un des principes qui leur sera cher, protectionniste ou libre-

échangiste. Les traités seront donc désormais le reflet d'une politique commerciale et d'une théorie économique. Au xvi<sup>e</sup> et au xvii<sup>e</sup> siècles, les traités espagnols sont tous empreints de l'esprit mercantile.

Ainsi le traité conclu par l'Espagne avec l'Angleterre en 1667 dit à son article 15 : « Arrivant que des marchandises défendues soient transportées des royaumes, Etats ou territoires de l'un ou de l'autre desdits rois par les peuples ou sujets respectifs de l'un ou de l'autre, en ce cas, il n'y aura que les marchandises défendues qui seront confisquées et non pas les autres biens et le délinquant n'encourra pas d'autre punition, à moins que ledit délinquant ne transporte des royaumes et Etats respectifs du roi de la Grande-Bretagne de l'argent monnayé et fabriqué au coin desdits royaumes ou des laines et de la terre à foulon, des royaumes et Etats respectifs dudit roi d'Espagne de l'or et de l'argent fabriqués ou non fabriqués en l'un ou l'autre desquels cas les lois des pays respectifs seront exécutées. » Cette préoccupation de ne pas exporter l'argent est une caractéristique des traités mercantilistes.

En France, un des premiers exemples du système nettement prohibitif, mais qui n'est pas le reflet d'une politique générale, mais seulement un accident dans la politique de Charles IX fut une ordonnance de 1572 qui interdisait de transporter hors du royaume « aucunes

laines, lins, chanvres et fillaces. Défendons aussi très expressément toute entrée en notre dit royaume de tous draps, toiles, passements ou cavetelles d'or ou d'argent, ensemble tous velours, satins, damas, taffetas, camelots, toiles et toutes sortes d'étoffes rayées ou ayant or et argent, et pareillement de tous harnais de chevaux, écritures, épées ou dagues, estrieux ou éperons dorés, argentés ou gravés, sous peine de confiscation desdites marchandises. »

Les traités français du xvii<sup>e</sup> siècle et du commencement du xviii<sup>e</sup> sont, non seulement mercantilistes, mais encore très nettement protectionnistes, et cherchent à donner aux industries la protection qu'elles demandaient. On sait qu'après avoir unifié les droits intérieurs dans le tarif de 1664, Colbert établit en 1667 un nouveau tarif, aggravant fortement les droits sur les produits manufacturés originaires d'Angleterre et de Hollande. Mais ces aggravations de droits amenèrent des représailles : la guerre s'ensuivit et le traité de Nimègue qui la termina en 1678 fut, en quelque sorte, une renonciation aux droits de 1667 et un retour au tarif de 1664. Augmenté de nouveau par le règlement de 1687, les droits furent de nouveau ramenés au tarif de 1664 par le traité d'Utrecht en 1713.

Ce qu'il importe de retenir de ces faits, c'est que chaque pays cherchait à encourager sa production

Il établissait des droits plus élevés chaque fois qu'il en avait la possibilité, mais la fortune des armes changeait souvent les degrés de la protection. Aussi l'Angleterre, qui était alors la nation la plus ardemment protectionniste, essayait-elle de favoriser sa production même lorsqu'elle paraissait conclure des traités à tendances libérales.

Tel est le cas du traité de Methuen conclu entre le Portugal et l'Angleterre en 1703 : le gouvernement portugais autorisait, moyennant un droit de 15 o/o, l'entrée en Portugal des tissus de laine anglais ; le gouvernement anglais accordait en revanche aux vins portugais une diminution d'un tiers sur les droits d'entrée payés par les vins français en Angleterre.

Au premier abord, le traité de Methuen contient une diminution sensible de droits. Mais il n'est pas douteux qu'en fait l'Angleterre cherchait surtout à susciter chez elle une concurrence aux vins français et cette concurrence était d'autant plus grande qu'à l'abaissement des droits consentis aux vins portugais, s'ajoutait un prix de revient inférieur. Le but cherché par l'Angleterre c'est en définitive une protection plus grande pour son industrie des draps qui s'assurait le marché du Portugal.

Le traité d'Eden, conclu entre la France et l'Angleterre en 1786, fut aussi un traité à tendance libérale. On a beaucoup discuté pour savoir quelle était des

deux contractants celui qui gagnait le plus à la convention. Il semble bien que l'habileté des diplomates anglais ait été plus grande que celle des diplomates français et que la France ait été moins favorisée que l'Angleterre par les clauses du traité : mais là n'est pas la question, nous semble-t-il. Ce qui nous importe, au point de l'histoire des traités de commerce, c'est la tendance de ce traité qui, à n'en pas douter, est orienté vers une diminution des droits : l'Angleterre faisait quelques concessions sur certains objets de grande consommation, mais sans grande importance. Au contraire, des concessions importantes étaient faites par elle sur des objets de luxe et sur les vins.

La France accordait en échange de notables réductions de droits sur les tissus de laine, les draps, la faïence, etc., qui étaient réduits à 10 ou 12 o/o de la valeur des objets.

Mais bientôt les événements se précipitent. Les tendances libérales en matière de politique extérieure n'eurent pas le lendemain. Nous avons dit déjà que la Convention, puis le Directoire élevèrent les droits d'entrée, parfois même interdirent complètement l'importation des produits anglais. Puis ce fut le blocus continental, qui établit en fait un régime de prohibition absolue.

Mais lorsque le blocus continental eut cessé, il subsista quand même un régime protecteur qui se

généralisa, presque dans l'Europe entière. En France particulièrement, la Restauration et la Monarchie de Juillet persévèrent dans la voie protectionniste, en l'aggravant encore.

Les réformes libérales furent entreprises par le pays qui jusqu'alors avait peut-être été le plus protectionniste, l'Angleterre. Le ministère de William Huskisson marqua le début de cette politique. Sans entrer dans les détails des réformes réalisées par Huskisson, on peut cependant noter que ces réformes portèrent d'une part sur les droits à l'entrée qui furent réduits, sur les interdictions d'exportation d'un certain nombre de matières qui furent supprimées, et enfin sur les droits de navigation qui étaient devenus si exorbitants de la part de l'Angleterre qu'ils avaient attiré à ce dernier pays des mesures de représailles de la part des nations commerçantes par mer, les Etats-Unis, la Hollande, le Portugal, etc... Huskisson fut d'ailleurs, tant cette nouvelle politique effraya ses contemporains, pendu en manière de remerciement.

Pourtant, malgré l'opposition des masses, les réformes libérales se poursuivirent, mais elles devinrent surtout importantes à la suite de la campagne de Cobden, en faveur de la liberté des échanges et de l'abolition des lois sur les céréales.

Cobden entreprit donc une campagne énergique et difficile dans son pays. Tout un club se forma, on fit des meetings, on fonda un journal de propa-

gande, des idées nouvelles. Cobden et ses amis prononcèrent à ces meetings des discours qui sont restés fameux dans l'histoire du libre-échange. Il se dépensait beaucoup, employait contre les ennemis de ses idées les expressions les plus méprisantes et les plus cinglantes. On raconte même que Robert Peel, un jour pris à parti par lui, en fut si outré qu'il l'accusa de pousser à son assassinat. Pourtant, à force de persévérance, la campagne réussit. Peel, le premier, fut gagné aux idées libérales et dès 1845 des réformes furent faites en Angleterre qui y inaugurèrent la liberté du commerce extérieur.

Le mouvement ne tarda pas à passer le détroit. Cobden trouva en France un émule et un adepte enthousiaste dans la personne de Michel Chevalier, qui entreprit à son tour en France une campagne en faveur des idées libérales. La France était alors protectionniste et les Chambres ne paraissaient pas décidées à changer leur politique douanière. Les partisans du libre-échange, voyant l'impossibilité d'aboutir à une réforme par l'intermédiaire des Chambres, résolurent donc d'exploiter à leur profit un article de la constitution qui donnait à l'empereur le droit de passer des traités avec des nations étrangères, sans avoir l'obligation de faire ratifier ces traités par une loi. Michel Chevalier se mit donc en devoir de gagner Napoléon III et il était facile de le gagner en lui exposant des idées qui avaient des

dehors généreux et surtout en les lui exposant dans des entrevues secrètes qui prenaient toute l'allure d'une conspiration. L'idéologue et le carbonaro, qui sommeillaient en lui, s'éveillèrent et Napoléon III se laissa vite gagner. Bientôt il tint si vivement à la conclusion du nouveau traité de commerce qu'on avait élaboré, qu'il ne voulût même pas accorder aux ministres l'enquête qu'ils demandaient et qui, donnant de la publicité aux pourparlers, eût risqué d'en retarder l'effet. Les négociations furent conduites dans le cabinet de M. Rouher, ministre, entre M. Rouher et Cobden : l'empereur en parla seulement à deux ou trois industriels très sûrs (1). Ainsi fut signé le traité franco-anglais de 1860.

Michel Chevalier, en France, secondé par Cobden, en Angleterre, avaient réalisé le traité qui fut pour l'Europe entière le signal d'une politique libérale toute nouvelle.

Les caractères de ce traité et de tous ceux qui le suivirent à très peu d'intervalle peuvent être résumés en quelques mots : abaissement réciproque des droits d'entrée, concession réciproque de la clause de la nation la plus favorisée, stipulations de longue durée, ordinairement dix ans.

La manière dont le traité franco-anglais fut accueilli en Angleterre, les ovations qui furent

---

1. Boiteau, *Les Traités de Commerce*. Paris, 1863, Introduction, p. XXVI et suiv.

faites à Cobden et les honneurs qu'on lui offrit, les paroles mémorables que Gladstone prononça en parlant de lui et en faisant allusion à l'abolition des droits sur les blés et au traité franco-anglais, « c'est un rare privilège pour un homme qui a rendu, il y a quatorze ans, un signalé service à sa patrie que de pouvoir lui en rendre un nouveau aussi grand et aussi mémorable », tout cela prouve assez le prix que l'Angleterre attachait à la conclusion de ce traité et justifie en quelque manière les craintes des adversaires de la politique libérale qui disaient en 1847 dans le *Moniteur* : « L'Angleterre nous prêche et nous fait prêcher la réciprocité des franchises commerciales, l'Angleterre prêche à la France la doctrine d'une liberté qu'elle est loin d'adopter pour elle-même, l'association du libre-échange est en France l'instrument le plus actif de la propagande britannique. »

Quoi qu'il en soit, la politique des « traités de commerce » était à l'ordre du jour. Successivement tous les pays d'Europe passèrent des traités sur les bases que nous indiquions ci-dessus et, pendant quinze ans, il n'y eut guère de divergence dans la politique douanière des Etats de l'Europe qui avaient été entraînées dans le mouvement libéral de 1860. Seule, la France à la suite de la guerre de 1870 voulut rehausser ses tarifs, mais n'abandonna pas pour cela la politique de 1860.

L'Allemagne fut la première en 1879 qui abandonna nettement la politique des traités avec tarifs annexés, fondés sur la clause de la nation la plus favorisée, pour revenir à un régime rigoureusement protectionniste.

La politique nouvelle réunit autour d'elle des défenseurs et des détracteurs. Les protectionnistes, d'une part, et les libre-échangistes, de l'autre part, lui adressèrent les reproches les plus vifs. Les premiers se fondaient sur ce principe que les tarifs douaniers doivent être uniquement destinés à maintenir les conditions de la vente et de la production à l'intérieur du pays, donc, pouvoir être modifiés au fur et à mesure que les conditions extérieures et intérieures de la production se modifient. La durée très longue pour laquelle les traités de commerce étaient faits étaient pour les protectionnistes un inconvénient grave. En effet, dans l'intervalle de temps pour lequel le traité avait été stipulé, des conditions nouvelles pouvaient survenir qui modifiaient totalement l'état d'une industrie. La découverte d'un procédé nouveau de production, qui aurait pour but de mettre dans un pays étranger les produits d'une industrie à très bas pris, serait une menace et un danger pour l'industrie nationale, si on ne peut immédiatement remédier à cet état de choses par une élévation de tarifs qui maintienne les produits de cette industrie à un prix artificielle-

ment aussi élevé que ceux de l'industrie nationale et permette à celle-ci de se mettre au courant des nouveaux procédés. De plus, les protectionnistes voyaient dans les traités de commerce de 1860 une tarification trop peu élevée et ils craignaient que les barrières ainsi établies entre l'industrie nationale et les industries étrangères concurrentes fussent inefficaces à enrayer la concurrence.

Quant aux libre-échangistes extrêmes, ils adressent aux traités de commerce des reproches fondés surtout sur des principes théoriques, et discutent les traités moins dans leur teneur que dans leur principe même. Ces traités en effet sont, si modérées que soient les tarifications, des entraves mises à la liberté du commerce, qui fait supposer que les signataires considèrent qu'il peut y avoir parfois des inconvénients au trafic : or les partisans de cette doctrine considèrent comme un axiome irréfutable que le commerce est toujours profitable à celui qui l'exerce à condition d'être bien compris, c'est-à-dire d'échanger des produits qu'on a à profusion, contre d'autres produits nécessaires et qu'on n'a pas.

Indépendamment de ces doctrines extrêmes, l'opinion générale est que le régime des traités de commerce a deux grands avantages : le premier est de permettre entre les industries des divers pays une émulation et une concurrence juste, parce que les

grandes inégalités y sont compensées par des droits et ensuite, ils assurent au commerce des conditions de stabilité dont il a besoin pour s'organiser.

A côté de ces avantages les traités de commerce ont de graves inconvénients qui viennent presque tous de l'insertion dans leur texte de la clause de la nation la plus favorisée.

Elle fera l'objet des chapitres suivants. Sa portée, ses résultats, ses avantages et ses inconvénients sont en effet une des raisons des modifications douanières récentes et l'explication de la politique Allemande et Européenne des dix dernières années.

---

## CHAPITRE PREMIER

---

### HISTOIRE DE LA CLAUSE DE LA NATION LA PLUS FAVORISÉE

---

La clause de la nation la plus favorisée apparaît, sous une forme primitive, dès le <sup>xii</sup>e et le <sup>xiii</sup>e siècle dans les traités conclus par les princes arabes avec les villes commerçantes de l'Espagne, du midi de la France et les cités italiennes, particulièrement Venise, qui fut la première en date à établir fortement sa situation commerciale dans les Echelles du Levant.

Les traités conclus avec les Arabes par les Vénitiens portaient sur divers points, mais surtout c'étaient des concessions concernant la sécurité des personnes que réclamaient les Vénitiens aux Arabes telles que la jouissance exclusive d'un quartier dans les villes arabes, la possibilité pour les Vénitiens d'être administrés par un des leurs, le consul, qui est l'arbitre naturel dans les contestations qui peuvent s'élever entre les nationaux.

Ces concessions furent étendues aux autres villes italiennes qui traitèrent avec les Arabes, et les réclamèrent. Puis à mesure que les Arabes accordèrent des privilèges plus nombreux à l'une de ces villes, chacune des autres réclama le traitement de la cité la plus favorisée. C'est ainsi que cette clause entra peu à peu dans la plupart de ces traités.

Ce n'est pas seulement dans leurs traités avec les Arabes que les cités italiennes agirent de la sorte, mais encore dans leurs traités avec l'Empire Grec. C'est ainsi que nous voyons à la fin du xii<sup>e</sup> siècle Venise, qui craignait d'être supplantée dans l'Empire d'Orient par Pise et Gênes, se faire concéder en bloc toutes les faveurs qu'avaient obtenues ou qu'obtiendraient dans la suite les cités rivales (1).

Nous retrouvons cette même clause dans les traités que la France négocia avec les cités italiennes qui lui avaient prêté navires et guerriers pour conquérir la Terre Sainte. Les chefs français installés en Terre Sainte reconnurent aux citoyens de ces villes un certain nombre de privilèges et d'immunités et, bientôt, on stipula, dans les conventions que chacune des cités jouira des avantages accordés réellement ou éventuellement aux autres cités.

---

1. De Mar. Lastrie, *Traités de Paix et de Commerce et Documents divers concernant les Relations des Chrétiens avec les Arabes*.

Nous la retrouvons encore (et ici elle est le fond même des négociations) dans les nombreux traités signés avec la Sublime-Porte. En 1569 par exemple, l'article 16 du traité signé à Constantinople porte : « Voulons aussi que toutes choses contenues et écrites dans la nôtre très Haute Capitulation accordée et baillée aux Vénitiens, qu'elles soient et demeurent encore certifiées en faveur des Français et que contre notre puissance, Raison et Très Haute Capitulation, nul ne l'empêche et ne donne moleste. » On accordait ainsi aux Français le traitement de la nation la plus favorisée, qui était alors celui de la cité de Venise. Les dernières capitulations, datant du XVIII<sup>e</sup> siècle, portent toujours cette même clause : ainsi la capitulation de 1740 qui dit, dans son article 83 : « Comme l'amitié de la Cour de France avec la Sublime-Porte est plus ancienne que celle des autres Cours, Nous ordonnons, pour qu'il soit traité avec elle de la manière la plus digne, que les privilèges et les honneurs pratiqués envers les autres nations franques aient aussi lieu à l'égard des sujets de l'Empereur de France » (1).

On s'explique aisément la persistance de cette clause dans les capitulations signées avec la Sublime Porte. Ces capitulations, en effet, s'occupaient des

---

1. Féraud-Giraud, *De la Juridiction Française dans les Echelles du Levant et de la Barbarie*, I, 29.

objets les plus divers, depuis les tarifs douaniers jusqu'aux questions protocolaires comme les honneurs à rendre aux vaisseaux des diverses nationalités. Mais elles s'occupaient aussi de la situation faite aux nationaux en pays musulman et il était plus important que la Métropole leur assure le traitement le plus doux et surtout leur évite les vexations humiliantes d'être traités moins bien que les autres. Aussi, petit à petit, la clause de la nation la plus favorisée devint-elle, dans les capitulations, une clause de style qui mettait tous les étrangers en pays musulman sur un pied d'égalité entre eux et vis-à-vis de la Sublime Porte (1).

C'est au xvii<sup>e</sup> siècle (bien qu'il soit difficile d'assigner une date exacte à l'apparition de cette clause dans les traités de commerce), que nous la voyons se généraliser et prendre les caractères de la clause moderne. Les raisons de son apparition, à ce moment, sont les suivantes. C'est l'époque où l'on commence à conclure un assez grand nombre de traités de commerce, par suite du développement et de l'extension de la vie économique et par suite de la suppression de fait du monopole qu'avaient certains pays de faire le commerce : les Espagnols et les Portugais, d'une

---

1. Aujourd'hui les traités avec la Turquie sont spécialisés et il va sans dire que la clause de la nation la plus favorisée accordée à un pays en matière de tarifs douaniers ne saurait être étendue à la condition de ses nationaux ou à leur établissement en Turquie.

part, les villes hanséatiques et les villes italiennes, d'autre part. Quand, après les grandes découvertes, le champ d'extension du commerce s'élargit, quand la France et les pays scandinaves d'un côté, les Anglais et les Hollandais de l'autre commencèrent à devenir les grands rouliers des mers, chacun chercha à se faire concéder par les pays étrangers un certain nombre de privilèges et bientôt tous réclamèrent ces mêmes privilèges, si bien que, dans les traités nouveaux et simplement pour simplifier l'énumération des concessions faites, on se reporte aux traités déjà conclus, et on les résume dans une clause générale, celle de la nation la plus favorisée.

Voici quelle était au début la portée de cette clause, et c'est là ce qui la différencie de la clause moderne. Le pays auquel on accordait le traitement de la nation la plus favorisée ne bénéficiait que des avantages déjà concédés à d'autres pays. On savait parfaitement, en accordant le bénéfice de cette clause, à quoi l'on s'engageait. Si, dans la suite, le pays, qui avait accordé le traitement de la nation la plus favorisée à son cocontractant, traitait avec un autre pays sur des bases plus avantageuses, ces avantages nouveaux ne profitaient pas au premier qui devait, pour les obtenir, entamer de nouvelles négociations (1).

---

1. Cette disposition se trouve dans les articles 3 et 41 de la Farra 3

Cette stipulation n'était donc encore qu'une sorte de formule concise qui évitait l'énumération nominative des avantages contenus dans les traités antérieurs et n'avait pas la portée qu'a la clause de la nation la plus favorisée dans les traités actuels. D'ailleurs, on énonçait généralement dans le traité le ou les pays jouissant des avantages qu'on garantissait au pays contractant. Le pays bénéficiaire choisissait généralement ceux des pays dont il redoutait le plus la concurrence commerciale.

Peu à peu pourtant, l'application de la clause s'élargit.

D'abord elle comprit non plus quelques pays énoncés nominativement, mais l'ensemble des autres pays : témoin le traité conclu, le 27 mai 1867, entre l'Espagne et l'Angleterre (1), dont l'article 5 stipule que les deux parties jouiront des mêmes privilèges qui « sont ou seront ci-après accordés au roi très chrétien, aux états généraux, aux villes hanséatiques ou à quelque autre royaume ou Etat que ce soit, d'une manière aussi ample, entière et utile comme si elles avaient été particulièrement spécifiées et insérées dans le présent traité ». De plus, le même

---

capitulation de juillet 1612 avec les Provinces-Unies : les capitulations avec la France et l'Angleterre y sont étendues à la République. (Vasser, *Rev. Dr. int.*, 1902, p. 70.)

1. Dumont, *Corps diplomatique*, t. VII, chap. I, p. 262 et suiv.

traité le montre, on ne concède plus seulement des avantages déjà accordés par la suite (1).

Le traité de paix entre la France et le Maroc conclu le 28 mai 1767 donne à la France le droit de vendre et d'acheter dans l'empire du Maroc comme les marchands de la nation la plus favorisée et ajoute : « Et si Notre Seigneur a la bonté d'accorder à une nation d'entre les chrétiennes, une diminution de quelque chose des droits d'entrée et de sortie, les Français seront compris. »

Les mêmes dispositions se retrouvent dans un très grand nombre de traités ; qu'il suffise de citer le traité franco-portugais de 1641, le traité d'Utrecht, du 11 avril 1715, le traité anglo-espagnol du 14-3 décembre 1715, le traité entre la Prusse et la Saxe du 18 juin 1766, les traités franco-danois du 23 août 1742 et du 30 novembre 1749, etc...

Il faut signaler ici une particularité introduite dans l'application de la clause qui nous occupe par les Etats-Unis d'Amérique. La guerre d'Indépendance eut en effet sur toute la politique commerciale du monde une très grande influence. C'était une nation nouvelle qui naissait, et une nation très riche, capable de produire beaucoup.

---

1. V. encore le traité anglo-espagnol de 1713 où l'on stipule nettement aussi que la clause vise toutes les libertés et immunités, tous avantages et privilèges qui ont été ou seront dans l'avenir accordés à la nation la plus favorisée.

Mais déjà, avec le sentiment de l'indépendance les Américains avaient la perception nette de l'infériorité d'un pays trop neuf et trop jeune en face de la vieille Europe expérimentée.

Les traités que conclut la République continrent eux aussi la clause de la nation la plus favorisée, mais ils y ajoutèrent les premiers un correctif qui en change un peu la portée. Les Etats-Unis ne faisaient bénéficier les Etats avec qui ils traitaient de la clause qu'à condition d'en obtenir un avantage réciproque. Tous les privilèges accordés à un tiers ne pouvaient donc être étendus à la nation contractante qu'à condition que cette nation offre aux Etats-Unis une compensation pour ce nouvel avantage.

Le traité du 6 février 1778 conclu avec la France et ceux conclus avec la Prusse, d'une part, et la Suède, d'autre part, le 5 avril 1783, contiennent la clause avec son correctif. « Les parties contractantes se promettent réciproquement de n'accorder aucune faveur particulière à d'autres nations en fait de commerce et de navigation, qui ne devienne aussitôt commune à l'autre partie, et celle-ci jouira de cette faveur gratuitement, si la concession est gratuite ou en accordant la même compensation si la concession est conditionnelle. » C'est la première fois que cette modalité nouvelle était donnée à la clause de la nation la plus favorisée.

De plus en plus, dans tous les traités conclus,

au XIX<sup>e</sup> siècle, la clause de la nation la plus favorisée tend à se généraliser et actuellement elle est devenue une véritable clause de style dans les traités de commerce.

Le Zollverein avait coutume de l'insérer dans les traités qu'il passait, et enfin les traités conclus par Napoléon III en vertu de la nouvelle politique commerciale libre-échangiste inaugurée en 1860 la contiennent tous : les traités franco-anglais du 23 janvier 1860, franco belge du 1<sup>er</sup> mai 1861, franco-italien du 17 janvier 1863, etc.

Enfin dans le traité perpétuel de paix signé à Francfort entre la France et l'Allemagne en 1871, les deux nations adoptent comme base de leurs relations le traitement de la nation la plus favorisée inséré dans l'article 11. Ce n'est pas ici le lieu de discuter les avantages et les inconvénients pour les deux pays de l'insertion de cette clause dans le traité de Francfort. Nous les verrons en étudiant la portée de cette clause. Ce qui est important c'est de voir qu'elle devient la base des relations commerciales entre les deux pays, sans qu'il soit besoin d'autre spécification.

Dans ces dernières années l'histoire de la clause de la nation la plus favorisée est intéressante à suivre parce que, depuis la dénonciation par la France des traités de commerce de 1892, la politique commerciale de l'Europe s'est orientée dans une nouvelle voie.

Cette politique nouvelle s'est orientée, tantôt dans le sens d'une stabilité plus grande dans les relations commerciales, comme l'a fait l'Allemagne qui tout en conservant son tarif douanier l'a complété par des traités de commerce de longue durée, tantôt dans le sens d'une liberté plus grande des nations d'organiser leur vie commerciale extérieure sans être liée par des traités : c'est ce que firent la France et l'Espagne qui réorganisèrent leur système douanier.

Que devint, à travers ces transformations, la clause de la nation la plus favorisée ?

Elle continua d'être une clause de style dans tous les traités conclus par l'Allemagne.

L'Allemagne, en effet, comme nous le disions plus haut, avait vu toutes les difficultés et tous les dangers de l'autonomie douanière et tandis que la France revenait à cette autonomie, elle adoptait le système des traités de commerce.

Elle en conclut successivement avec l'Autriche-Hongrie le 6 décembre 1891, le 10 décembre 1891 avec la Suisse, le 9 août 1892 avec la Serbie, le 23 octobre 1893 avec la Roumanie et le 10 février 1894 avec la Russie.

Dans tous ces traités, la clause de la nation la plus favorisée jouait, surtout au profit de l'Allemagne, dont les négociateurs habiles avaient trouvé un moyen d'échapper en partie aux conséquences de cette clause par d'habiles spécialisations, sur

lesquelles nous aurons à revenir plus longuement. Ces traités devaient tous expirer le 31 décembre 1903.

Depuis, en 1904-1905, l'Allemagne, a avec la plupart des grandes nations, conclu des traités avec stipulations du traitement de la nation la plus favorisée, en y annexant des tarifs qui contiennent justement ces spécialisations destinées à anéantir ce que cette clause pouvait avoir de fâcheux pour l'Allemagne.

Quant à la France, elle a un régime particulier depuis 1892 et a repris son autonomie douanière. Les deux tarifs (tarif maximum et tarif minimum) sont appliqués suivant que les nations étrangères lui accordent ou non le traitement de la nation la plus favorisée. Il lui est loisible aussi d'appliquer son tarif minimum partiellement seulement, mais, en fait, elle use assez peu de cette possibilité et applique en général son tarif minimum intégral ; comme on le voit, elle applique loyalement la clause de la nation la plus favorisée, malgré l'antipathie qu'elle avait marquée à cette clause par l'abandon du système suivi jusqu'en 1892.

Cette même antipathie se retrouve dans la politique douanière postérieure à 1892 du Portugal et de l'Espagne. Ces deux pays dénoncèrent en 1892 la plupart des traités de commerce qu'ils avaient conclus, pour en signer d'autres nouveaux où ils s'affranchirent de cette clause qu'ils considéraient comme gênante et dangereuse.

L'Espagne, dont le régime actuel date du 28 décembre 1899, a, comme la France, un double tarif, maximum et minimum très peu différents l'un de l'autre d'ailleurs.

Mais son système est encore plus complet que celui de la France et laisse plus de liberté d'action au gouvernement. L'Espagne peut conclure des traités de commerce avec tarifs annexés avec certains pays : puis une deuxième catégorie de traités où elle accorde purement et simplement à ses cocontractants le traitement de la nation la plus favorisée, à l'exception des avantages accordés au Portugal. Dans une troisième série de traités, elle concède purement et simplement son tarif minimum, et, enfin, dans un quatrième système, elle ne donne à quelques pays que la jouissance de son tarif maximum.

Mais cette politique de défiance à l'égard de la clause de la nation la plus favorisée n'aboutit pas à des résultats très importants. Quelques traités seulement, avec les Pays-Bas, le Danemark, la Norvège, la Suisse, entrèrent en vigueur. Quant aux autres nations pour lesquelles l'Espagne avait dénoncé ses traités en 1892, on n'arriva pas à s'entendre d'une façon définitive et l'on continua les relations commerciales sur la base de *modus vivendi* provisoires contenant presque tous la clause de la nation la plus favorisée.

Le Portugal a suivi, à ce point de vue, la même politique que l'Espagne et n'en a guère tiré plus de profit ne voulant stipuler la clause de la nation la plus favorisée que pour des produits énoncés limitativement, il en arriva comme dans le traité qu'il conclut le 5 juillet 1894 avec les Pays-Bas à spécifier comme jouissant de ce traitement tous les articles de son tarif importants pour le commerce néerlandais, soit 542 articles sur 592 qui composent le tarif portugais.

C'est avec ce correctif donc qu'il faut envisager les divers traités conclus par le Portugal avec la Belgique, le Danemark, l'Espagne, les Pays-Bas, la Russie, la Suède, la Turquie, le Japon, la Chine et les Etats-Unis, soit qu'ils comportent des tarifs annexés, et la clause de la nation la plus favorisée soit qu'ils contiennent cette clause sans restriction (1).

Cete défiance de la clause illimitée de la nation la

---

1. Les traités conclus par le Portugal avec tarifs annexés et la clause de la nation la plus favorisée sont les suivants : Espagne, 27 mars 1893 ; Pays-Bas, 5 juillet 1894 ; Russie, 9 juillet 1895 ; Suède et Norvège, traité du 31 décembre 1895, convention du 11 avril 1903 ; Etats-Unis, arrangement commercial du 22 mai 1899. Ceux qui contiennent la clause sans restriction sont les traités conclus avec la Belgique, convention du 11 décembre 1897 ; le Danemark, déclaration du 14 décembre 1896 ; la Turquie, déclaration du 11 janvier 1890 ; le Japon, traité du 26 janvier 1897 ; Chine, traité du 1<sup>er</sup> décembre 1887.

plus favorisée gagna aussi quelques Etats de l'Amérique du Sud et de l'Amérique Centrale, le Chili, la République Dominicaine, Costa-Rica, l'Uruguay, le Guatémala.

D'autres Etats au contraire, tels que la République Argentine, en Amérique, la Roumanie, en Europe, n'ont pas hésité à conclure des traités où ils insérèrent sans exception la clause de la nation la plus favorisée.

On voit en résumé que l'histoire de cette clause remonte très loin et a traversé des phases diverses.

D'abord, à l'origine des traités où nous la trouvons, dans les capitulations du moyen âge, elle a une forme particulière que nous avons signalée ci-dessus. Puis au <sup>xvii</sup><sup>e</sup> et au <sup>xviii</sup><sup>e</sup> siècle, elle se généralise, embrassant d'abord les avantages déjà concédés aux autres nations et dont le pays signataire concédait la jouissance à son cocontractant, puis aux avantages futurs et éventuels qui pourraient leur être faits.

Enfin, dans la dernière période de son histoire, nous assistons à un revirement assez curieux dans la politique des nations. D'une part, des nations qui ne l'avaient point adoptée en font la base de leurs traités de commerce, parce que, instruits par la pratique de leurs voisins des avantages et des inconvénients de cette clause, ils ont cru trouver un remède à ces inconvénients, témoin l'Allemagne.

D'autre part, une désaffection se produit dans certains pays, tels que la France, l'Espagne, le Portugal, à l'égard de la clause de la nation la plus favorisée, et ils cherchent à la supprimer de leurs traités. Mais nous avons vu que cette suppression n'est pas toujours facile en fait et que ces pays doivent souvent recourir dans ce but à de véritables trompe-l'œil.

---



## CHAPITRE II

---

### LA FORME ET LA PORTÉE DE LA CLAUSE DE LA NATION LA PLUS FAVORISÉE

---

Nous avons vu que la clause de la nation la plus favorisée se retrouvait actuellement dans presque tous les traités de commerce; mais elle s'y trouve sous des formes très différentes et a donné naissance à des problèmes intéressants et nombreux, touchant l'étendue de sa portée et les diverses situations qui se trouvaient ainsi faites aux nations contractantes et aux tiers.

D'abord quel est le but de cette clause? La marche parallèle de la faveur qui lui est faite et du développement du commerce international rendent ces deux faits solidaires l'un de l'autre. La clause de la nation la plus favorisée répond à un besoin international des puissances de se trouver, sur le marché mondial, dans la posture la plus favorable au développement de leur commerce et de leur industrie.

La concurrence énorme que se font les diverses productions nationales, les inégalités du coût de production dans les divers pays font que ceux-ci ont senti la nécessité de ne pas se trouver en état d'infériorité vis-à-vis de leurs voisins, du fait du traitement que leur faisaient leurs marchés d'exportation. C'est pour cette raison que les nations ont préféré limiter les avantages qu'on leur faisait et être assurées que des avantages plus grands ne seraient pas faits à leurs concurrents, plutôt que de profiter de concessions particulières, en ayant constamment la crainte de voir ces concessions partiellement ou totalement annihilées par celles plus étendues qu'on pourrait accorder par la suite aux autres.

Le mécanisme de la clause de la nation la plus favorisée aboutit donc à une sorte d'harmonie, de nivellement dans la manière dont les nations se traitent entre elles, et ce nivellement est obtenu de la façon suivante :

Supposons que la France accorde, dans un traité de commerce, le traitement de la nation la plus favorisée à l'Angleterre. Aussitôt, toutes les concessions que la France aurait déjà faites à un autre pays seraient applicables à l'Angleterre, et si, dans la suite, la France accordait à une autre nation, la Serbie, par exemple, un avantage supplémentaire, l'Angleterre jouirait de cet avantage sans qu'il soit

besoin pour cela d'une nouvelle entente, par le seul jeu de la clause dont il s'agit.

Cette harmonie dans le traitement réciproque des nations entre elles, est-elle une véritable nécessité de la vie internationale économique moderne ? Sans doute, puisque toutes les nations l'ont adoptée, et puisqu'on ne voit plus guère dans aucun traité de commerce des stipulations de privilèges exclusifs, sinon dans ceux qui sont faits avec des peuplades sauvages (traités avec les petits Etats nègres) ou ceux qui sont passés entre des nations ayant entre elles des liens intimes, et une véritable communauté d'origine ou de vie économique (comme les Républiques de l'Amérique centrale et de l'Amérique du Sud).

Sans doute cette uniformité de traitement, acquis peu à peu grâce au jeu de la clause de la nation la plus favorisée, n'a pas été faite sans heurts et sans difficultés. Quelques pays ont reculé devant les conséquences trop graves d'une semblable stipulation, d'autres ne l'ont adoptée qu'avec des correctifs, enfin tous ont fait à cette clause des objections nombreuses et méritées sur lesquelles nous aurons l'occasion de revenir dans un prochain chapitre. Mais, partout, si l'on a fait des objections à la question posée ainsi : devons-nous accorder aux produits de tels pays le traitement le plus favorable, on n'en a plus trouvé du moins à faire quand la question retournée, on la

formulait ainsi : devons-nous exiger des marchés étrangers le traitement le plus favorable pour les produits de notre exportation ?

C'est cette raison qui explique pourquoi, malgré les objections, la clause a subsisté et fait encore le fond de la plupart des traités de commerce.

La clause de la nation la plus favorisée est formulée suivant les cas, de manière assez différente dans les divers traités. Tantôt on s'en tient à la formule générale du principe lui-même, tantôt on explique plus longuement et plus explicitement la portée même de la clause dans sa rédaction.

Elle est ordinairement conçue en ces termes dans les traités de commerce : « Le commerce des Hautes Parties contractantes sera traité sur leurs territoires respectifs, sous le rapport des droits de douanes, tant à l'importation qu'à l'exportation, comme celui de la nation étrangère la plus favorisée. »

L'article II du traité de Francfort est conçu en termes très généraux, par conséquent très étendus :

Art. II. — Les traités de commerce avec les différents Etats de l'Allemagne ayant été annulés par la guerre, le gouvernement français et le gouvernement allemand prendront pour bases de leurs relations commerciales le régime du traitement réciproque sur le pied de la nation la plus favorisée.

Sont compris dans cette règle les droits d'entrée et de sor-

tie, le transit, les formalités douanières, l'admission et le traitement des deux nations ainsi que de leurs agents.

Dans certains traités de commerce les mêmes termes généraux se retrouvent. Par exemple l'article premier de la convention de commerce signée le 7 novembre 1881, entre la France et l'Autriche-Hongrie : « Les Hautes Parties contractantes se garantissent réciproquement le traitement de la nation la plus favorisée, tant pour l'importation, l'exportation, le transit et en général tout ce qui concerne les opérations commerciales, que pour l'exercice du commerce et des industries, et pour le paiement des taxes qui s'y rapportent (1). »

Ailleurs, les termes, bien que toujours très généraux, sont un peu plus explicites : par exemple dans les traités conclus en 1863 entre les Pays-Bas et l'Italie : « Les produits du sol et de l'industrie des Etats contractants seront admis réciproquement sur le même pied et sans être assujettis à des droits autres ou plus élevés de quelque dénomination que ce soit, que les produits similaires de la nation étrangère la plus favorisée. » Il en est de même dans le traité franco-mexicain du 27 novembre 1886 ainsi conçu, article 14 : « Les deux Hautes Parties contractantes

---

1. V. encore le traité entre la Roumanie et la Bulgarie du 4 mars 1895 ; entre la Serbie et la Grèce du 17 juin 1894, etc., etc.

s'engagent réciproquement à n'accorder aux sujets d'aucune autre puissance, en matière de commerce et de navigation, aucun privilège, aucune faveur ou immunité quelconque, sans les étendre pendant la durée desdites concessions, au commerce et à la navigation de l'autre partie ; et elles jouiront réciproquement de tous les privilèges, immunités et faveurs qui ont été ou seront accordés à toute autre nation. »

Ce dernier contient toutefois une précision de plus : la promesse que tout privilège ou avantage que l'une des parties accorderait à un troisième pays sera étendu à l'autre partie.

Enfin, dans un grand nombre de traités où la clause de la nation la plus favorisée se rapporte non seulement aux droits de douanes, mais encore à la réglementation du commerce, à la condition des personnes... etc, elle est rédigée d'une manière plus complète encore et vise ces divers points.

Le traité franco-anglais du 28 février 1882 est un exemple frappant de cette manière : « Les tarifs des douanes pour les marchandises ou produits manufacturés de France et d'Algérie à leur importation dans le Royaume-Uni, et pour les marchandises ou produits manufacturés du Royaume-Uni, à leur importation en France et en Algérie, devant demeurer réglés par la législation intérieure des deux Etats, les Hautes Parties contractantes se garantissent réci-

proquement en France et dans le Royaume-Uni le traitement de la nation la plus favorisée en toute autre matière.

« Il est aussi entendu que, sous réserves de l'exception ci-dessus établie, chacune des hautes parties contractantes s'engage à faire profiter l'autre immédiatement et sans condition de toute faveur, immunité ou privilège en matière de commerce et d'industrie qui aurait pu ou pourrait être concédé par une des parties contractantes à une tierce puissance en Europe ou hors d'Europe.

« Il est également entendu qu'en tout ce qui concerne le transit, le transport, l'emmagasinage, l'exportation, la réexportation, les taxes locales, le courtage, les formalités de douane, les échantillons et également en toute matière concernant l'exercice du commerce ou de l'industrie, ainsi que la résidence temporaire ou permanente, l'exercice d'un métier ou profession, le paiement des taxes ou autres impôts, la jouissance de tous les droits et privilèges légaux, comprenant le droit d'acquérir, de posséder et la libre disposition de la propriété, les ressortissants britanniques en France ou en Algérie, et les ressortissants français dans le Royaume-Uni jouiront du traitement de la nation la plus favorisée ».

Malgré les différences qui existent dans la rédaction de ces divers articles, le principe général n'en est pas moins toujours le même.

Mais il y a d'autres particularités à signaler dans la rédaction de la clause. Il est vrai que ces particularités se trouvent plus rarement. Elles concernent soit les limitations apportées à l'application de la clause, soit une sorte de disposition équivalente au traitement de la nation la « moins défavorisée ».

Dans certains traités, en effet, les parties contractantes stipulent que le traitement de la nation la plus favorisée ne sera accordé au cocontractant que moyennant d'autres avantages équivalents ; on n'accorde le traitement de faveur qu'à titre onéreux. Ainsi le traité de 1832 entre les Etat-Unis et le Chili stipule ceci : « Les hautes parties contractantes s'obligent à n'accorder aux sujets ou citoyens d'aucune autre puissance, en matière de commerce ou de navigation aucune faveur ou immunité sans les étendre en même temps au commerce et à la navigation de l'autre pays, gratuitement si la concession a été gratuite, et en offrant les mêmes compensations si la concession a été faite conditionnellement. »

Enfin, comme nous le disions plus haut, les traités contiennent souvent une autre clause, celle de ne pas mettre au commerce d'une des parties des obstacles qui ne soient immédiatement étendus au commerce de toute autre nation étrangère. Cette clause qui a pour but de faire étendre à tous les désavantages faits à un seul est une sorte de garantie d'être traité non pas aussi bien que les autres, mais du moins

pas plus mal. Elle se trouve dans quelques traités, et en particulier dans le traité conclu par le Japon avec les Pays-Bas le 8 septembre 1896.

Il résulte de ce très rapide exposé, nécessairement très incomplet (car l'énumération de toutes les rédactions diverses de la clause de la nation la plus favorisée dans les différents traités serait très longue), que malgré les quelques précisions apportées par le texte même de cette clause dans certaines conventions, le champ de son application et sa portée ne sont pas extrêmement nets et donnent naissance à de nombreuses difficultés.

Et d'abord, à qui s'applique la clause de la nation la plus favorisée stipulée dans un traité de commerce au profit d'une nation, et quelles sont les puissances visées dont le traitement doit profiter à la nation contractante ?

Il ne paraît pas contestable que le traitement de la nation la plus favorisée s'entend des nations étrangères et que, sous aucun prétexte les étrangers qui en profitent ne peuvent se prévaloir du traitement fait par un Etat à ses propres nationaux ou aux produits nationaux. Nous avons vu plus haut que la plupart des traités spécifient qu'ils accordent ou promettent le traitement de la nation *étrangère* la plus favorisée. Mais dans un grand nombre de traités de commerce, et dans d'autres traités comme celui de Francfort, cette particularité n'est pas spécifiée.

Pourtant il n'est pas douteux que c'est dans ce sens qu'il faut l'entendre, et aucune contestation n'est d'ailleurs à signaler de ce chef. Les gouvernements ne peuvent en effet être astreints, sans une véritable atteinte à leur liberté intérieure, à mesurer les avantages qu'ils font à leurs nationaux, aux conséquences que ces avantages pourraient avoir dans leur politique économique extérieure. Ils sont toujours libres de concéder à leurs citoyens tels avantages qu'il leur plaît sans qu'aucun Etat étranger puisse s'en prévaloir, à moins d'une clause spéciale l'y autorisant. Cette clause en effet existe, c'est la stipulation du traitement national, mais elle est par là même exclusive de la clause de la nation la plus favorisée, car on suppose et à juste raison que cette dernière est superflue, attendu qu'une puissance a pour coutume de traiter ses nationaux plus avantageusement qu'une puissance étrangère quelconque.

Il faudrait fouiller dans les anciennes capitulations turques ou mauresques pour trouver des exemples de la stipulation du traitement national à côté de la clause de la nation la plus favorisée. C'est que, dans ces pays, il y avait des étrangers qui jouissaient de privilèges plus étendus que les nationaux eux-mêmes, mais c'est là une exception qui ne se retrouve pas dans les conventions plus modernes, ou du moins pas absolument identiques.

Il y a en effet dans un certain nombre de traités,

coexistence au premier abord assez singulière, mais explicable comme on va le voir, de la clause de la nation la plus favorisée et de la stipulation du traitement national.

Ainsi le traité du 20 mars-1<sup>er</sup> avril 1889 entre l'Italie et la Grèce dit expressément ceci : « Les sujets de chacune des hautes parties contractantes jouiront, dans le territoire de l'autre partie, en matière de commerce, de navigation et d'industrie, ainsi que dans l'exercice de leurs professions et métiers, des mêmes droits, privilèges et faveurs quelconques qui sont ou seront accordés *aux nationaux ou aux sujets de l'Etat le plus favorisé*, et ne seront assujettis à aucune taxe, imposition, restriction, ou charge générale ou locale, de quelque nature que ce soit, autre ou plus onéreuse que celles auxquelles sont ou seront soumis les nationaux et les sujets de l'Etat le plus favorisé. »

Malgré l'étrangeté que peut présenter au premier abord cette rédaction, elle s'explique par deux raisons : la première, c'est que certains avantages accordés aux nationaux peuvent être par leur nature refusés aux étrangers. On en trouve des exemples en France, chez les mineurs, où l'élection des délégués mineurs est formellement interdite aux étrangers.

Les étrangers peuvent avoir intérêt donc à jouir du traitement national. La clause de la nation la plus favorisée mise à côté de la stipulation du traitement

national vient permettre à un troisième Etat d'invoquer cette même faveur.

D'autre part il y a, pour certains pays, une autre explication à la coexistence de ces deux clauses, c'est que ces Etats ont une organisation sociale qui met une différence entre les droits des citoyens des diverses classes. Les puissances étrangères ont intérêt à connaître suivant quels principes seront traités leurs nationaux, et la clause de la nation la plus favorisée vient prévoir les cas où les ressortissants d'un autre Etat obtiendraient l'égalité de traitement avec une classe plus privilégiée.

Cette explication était nécessaire pour éclaircir une apparente anomalie, et de plus pour affirmer que les étrangers ne peuvent se prévaloir de l'égalité de traitement avec les nationaux qu'au cas d'une clause expresse la leur concédant.

Cette même remarque s'applique aux produits des colonies. La métropole a toujours le droit d'accorder à ses colonies des privilèges qu'elle ne confère à aucune autre nation, et que la clause de la nation la plus favorisée n'autorise pas à réclamer. Aucune contestation n'est née de ce chef. Quand les nations contractantes voulaient obtenir dans une colonie le traitement d'égalité avec la métropole, elles le réclamaient, et ce privilège faisait l'objet d'une clause spéciale, le concédant expressément : l'article 2 du traité concernant Sumatra, conclu entre les Pays-

Bas et l'Angleterre le 2 novembre 1871, en est un exemple entre beaucoup d'autres.

Sans nous appesantir davantage sur ce point, il est bien évident que le traitement de la nation la plus favorisée accordé aux étrangers pour qu'ils se trouvent tous sur un pied d'égalité entre eux, ne saurait impliquer, en s'appliquant aux nationaux, une limitation à la protection dont les Etats peuvent entourer leur propre marché, ou aux mesures exceptionnelles qu'ils peuvent prendre à l'égard de leurs colonies.

Mais, une autre question ici se pose : de quelles nations pourra-t-on dire qu'elles sont « les plus privilégiées » ? Autrement dit, à quelles puissances a-t-on pensé en stipulant en faveur d'un pays le traitement de la nation la plus favorisée. Est-ce aux puissances ayant déjà reçu le plus grand nombre d'avantages du pays qui accorde le traitement de la nation la plus favorisée, ou pense-t-on en même temps aux avantages éventuels qu'il pourrait faire par la suite à d'autres pays ?

Il y a sur ce point diverses doctrines. Disons tout de suite que la plus répandue actuellement, et la plus plausible, est celle qui veut que la clause s'étende aux avantages déjà concédés ainsi qu'à ceux éventuels qui pourraient l'être par la suite. C'est l'opinion de Von Melle (1), du moins pour les

---

1. Von Melle, *Handels und Schiffahrtsverträge*, p. 204.

traités modernes, puisque, nous l'avons vu au chapitre précédent, avant le xvii<sup>e</sup> siècle, la clause ne visait que les avantages présents et la rédaction, en était à ce point de vue assez claire pour ne laisser aucune ambiguïté.

Actuellement les termes des traités ne sont pas toujours très nets, et laissent de côté, sans les spécifier, les avantages futurs : par exemple, le traité de commerce franco-autrichien du 7 novembre 1881, ou encore la convention, entre les mêmes puissances du 18 février 1884. Il est dit que : « Les hautes puissances contractantes se garantissent réciproquement le traitement de la nation la plus favorisée, tant pour l'importation, l'exportation, le transit, et en général tout ce qui concerne les opérations commerciales, que pour l'exercice du commerce ou des industries, et pour le paiement des taxes qui s'y rapportent.

Von Melle qui se prononce pour l'application générale de la clause aux avantages passés et futurs concédés par la puissance contractante est contredit par Hautefeuille (1) et Pradier-Fodéré (2), qui affirment que la stipulation de la nation la plus favorisée doit être interprétée d'après le moment de la

---

1. Hautefeuille. *Histoire des Origines, des Progrès et des Variations du Droit maritime international*, t. VI, I, 33.

2. Pradier-Fodéré. *Traité de Droit international public*, t. IV, p. 392 et suiv.

conclusion du traité et ne s'étend pas aux événements postérieurs.

« On voit figurer dans les traités, à côté de la clause de la nation la plus favorisée, dit M. Pradier-Fodéré, des articles où il est stipulé expressément que les parties contractantes n'accorderont à d'autres Etats aucune faveur particulière sans qu'elle devienne immédiatement commune à l'une ou à l'autre des parties. Pourquoi ajouter cette disposition visant l'avenir à la clause de la nation la plus favorisée, si cette dernière ne doit pas se rapporter exclusivement au présent ? Pourquoi entrer dans le détail, si, pour prévenir les inégalités de traitement qui pourraient surgir, il suffisait de stipuler qu'on sera traité comme la nation étrangère la plus favorisée ? »

Cet argument ne paraît pas décisif. Les rédactions diverses de la clause que nous avons passées en revue ci-dessus montrent assez que, malgré des différences de détail, le fond de la clause demeure le même.

La stipulation pour les avantages à venir est non une exception, mais une explication de la clause, au même titre que les autres précisions concernant le transit, les droits de douanes, etc., qui ne sauraient non plus être considérés comme des exceptions au principe général par le seul fait que quelques traités les mentionnent et pas les autres.

Deux autres raisons militent contre cet argument

de Pradier-Fodéré. La première est une raison de fait. Les nations, en effet, ont toujours considéré la clause comme valablement applicable aux avantages éventuels concédés à une tierce nation, et la deuxième, c'est que les traités de commerce conclus justement dans le but d'assurer dans l'avenir certains effets manqueraient ce but si la stipulation de la clause de la nation la plus favorisée, qui est un complément des autres stipulations, perdait sa plus grande valeur aussitôt après la mise en vigueur de la convention.

La clause de la nation la plus favorisée qui est faite pour assurer aux parties contractantes un certain traitement sur le même pied que les nations les mieux traitées perdrait toute sa valeur si ce traitement identique n'était pas assuré aux nations contractantes pendant toute la durée de la convention.

Une autre question encore se pose à propos de la durée des avantages faits à une nation par la clause de la nation la plus favorisée. C'est la suivante. Un pays A concède à son cocontractant B des avantages spéciaux, des droits d'entrée, par exemple plus bas que ceux que paient les autres pays pour ses produits. Les puissances C et D liées avec A par la clause de la nation la plus favorisée sont fondées à réclamer les mêmes droits pour les mêmes produits, et ils les réclament. Ils en jouissent tout le temps que ces avantages profitent à la puissance B, et cela sans

contestation possible. Mais il arrive que A dénonce les traités passés avec B. Qu'advient-il des mêmes avantages pour C et D qui en profitaient par ricochet et indirectement, par le simple jeu du traitement de la nation la plus favorisée. La logique même et l'esprit de la clause dictent la réponse. Du moment que la clause de la nation la plus favorisée est placée dans les traités de commerce dans le seul but d'assurer à une nation un certain nombre de privilèges dont d'autres nations jouissent, il est clair que du moment où ces autres nations cessent d'en jouir, la première cesse également d'en profiter.

L'exemple du Canada et des droits de douanes qu'il accorda en 1898 aux marchandises anglaises démontre l'indiscutabilité de ce fait.

En 1897 le Canada adopta pour les marchandises des Iles Britanniques un tarif douanier particulièrement avantageux. Les marchandises anglaises payaient beaucoup moins à leur entrée au Canada que celles des autres nations. L'Allemagne et la Belgique s'émurent et réclamèrent pour elles-mêmes ce traitement en vertu des traités qu'elles avaient avec l'Angleterre. Dans ces traités, en effet, il était stipulé que la Belgique, d'une part, et l'Allemagne, d'autre part, jouiraient dans les colonies anglaises du même traitement que les nationaux anglais. Force fut donc à l'Angleterre d'admettre la réclamation, et la Belgique et l'Allemagne jouirent donc pendant quelque

temps des mêmes avantages que les Anglais au Canada. Mais là ne devait pas s'arrêter l'extension de la mesure. Les autres nations, en effet, avec lesquelles l'Angleterre était liée par la clause de la nation la plus favorisée, prétendaient et à juste raison profiter, grâce à cette clause, des mêmes concessions que la Belgique et l'Allemagne, si bien que l'Autriche, la Serbie, l'Italie, l'Espagne, la France, les Pays-Bas, la Roumanie, la Suède, la Suisse, la Corée, le Japon, la Colombie, le Mexique, etc., etc., bref, les trente-cinq pays liés en comment avec l'Angleterre par la clause de la nation la plus favorisée, se virent du jour au lendemain admis au Canada sur le même pied que les Anglais eux-mêmes.

Cet état de choses ne pouvait évidemment durer, et l'Angleterre eut un moyen très simple d'y remédier. Elle dénonça les conventions avec la Belgique et l'Allemagne qui désormais ne jouirent plus au Canada de la clause d'égalité de traitement. Les trente-trois autres nations qui se trouvaient en jouir par le simple jeu de la clause de la nation la plus favorisée en furent ainsi privées, et nul ne songea à réclamer pour son propre compte le bénéfice d'un traitement dont elle ne jouissait que par l'intermédiaire d'une tierce nation alors que cette tierce nation avait cessé elle-même d'en jouir.

La France et l'Allemagne semblent bien avoir

corroboré ce principe dans leur conduite au sujet par exemple de l'article 11 du traité de Francfort. Sitôt un avantage accordé par l'une des deux nations à l'un des pays limitativement énoncés dans le traité, l'autre en profitait ; mais dès que cet avantage devenait caduc, il cessait d'en profiter sans en jamais réclamer le maintien.

Il est évident qu'il y aurait là une grande complication dans les relations économiques internationales, si chaque fois qu'on dénonçait un traité avec un pays, il fallait encore dénoncer toutes les conventions faites avec les autres et contenant la clause de la nation la plus favorisée ; si par exemple, lorsque l'Angleterre, effrayée de voir les trente-trois pays dont nous parlions plus haut jouir du même traitement qu'elle au Canada, il lui avait fallu non seulement dénoncer ses traités avec la Belgique et l'Allemagne, mais encore tous les autres qui avaient indirectement profité des avantages faits à ces deux derniers pays.

Pourtant cette question, si simple en apparence, a donné lieu à des discussions et à des divergences. Lehr par exemple distingue deux cas (1). D'une part, comme dans les exemples que nous avons cités, certains pays ont simplement, par le jeu de la clause,

---

1. *Revue de Droit international et de Législation comparée*, 1893, p. 313 et suiv.

la jouissance en fait, d'un privilège accordé à un autre Etat, et alors, sa doctrine confirme les habitudes internationales que nous avons montrées ; il admet que, dans ce cas, il se passe ce qui s'est passé pour les trente-trois pays liés avec l'Angleterre, cités plus haut. D'autre part, il eût pu y avoir de la part de ces pays, de tous ou de quelques-uns, des négociations spéciales entamées avec l'Angleterre, au sujet de leur traitement au Canada, et celle-ci eût pu, par des conventions avec eux, reconnaître ce traitement qu'en fût-il advenu ?

A l'avis de Lehr, pour ces pays, les nouvelles conventions fussent devenues de véritables traités spéciaux et les avantages stipulés n'eussent pu être supprimés que par une dénonciation spéciale de ces conventions, « la bouture, dit-il, est devenue une plante séparée dont la vie n'est plus subordonnée à celle du tronc primitif ».

Cette solution nous paraît aussi évidente que la solution de l'autre thèse elle-même. Mais elle perdrait de son évidence si nous nous égarions à la suite de Lehr dans des subtilités au sujet des divers actes qui peuvent faire, ainsi qu'il le dit, de cette bouture une plante indépendante. Il est bien évident que la convention nouvelle n'a son existence propre qu'à condition d'être précisément une convention, c'est-à-dire un contrat synallagmatique entre les deux pays, consenti à ce titre par les deux pays. On ne saurait,

à notre avis, voir une convention indépendante dans les circonstances suivantes : la Serbie, d'une part, demande à l'Angleterre si elle consent, par suite des conventions intervenues entre elles, à ce que la Serbie profite des droits nouveaux accordés à la Belgique et à l'Allemagne ; dans sa réponse à la Serbie, l'Angleterre acquiesce à cette demande. Aucun lien direct, indépendant des conventions antérieures, n'est intervenu entre la Serbie et l'Angleterre. Il en serait de même des discussions relatives au même objet, et qui ne peuvent être considérées comme des contrats, c'est-à-dire comme des accords de volonté ; mais, au contraire, comme des divergences de vue assez manifestes, pour qu'il ne puisse être question de convention séparée, ou encore du fait de ce que l'Etat pourvu de la clause de la nation la plus favorisée a expressément pris acte de la concession, ou en a fait l'objet d'une déclaration restée sans réponse.

En résumé donc, la clause de la nation la plus favorisée est limitée dans le temps de deux manières : d'abord par la durée de la convention elle-même qui la stipule, mais est faite comme nous l'avons vu pour toute la durée de cette convention, c'est-à-dire qu'elle se rapporte aux concessions déjà faites aux tierces puissances au moment de la signature de la convention, ainsi qu'à celles qui leur seront faites dans la suite, jusqu'à la dénonciation du traité.

Ensuite, dans cet intervalle de temps, elle dure autant que durent les avantages faits aux tierces nations par la puissance qui l'a accordée, et pas plus longtemps qu'eux.

Quant à l'étendue de ces avantages il est bien évident que les puissances qui jouissent du traitement de la nation la plus favorisée n'en jouissent que dans la mesure où les tierces nations jouissent des avantages qui leur sont faits, et qu'elles n'ont aucune voix dans la discussion de ces avantages. Si un tarif conclu entre A et B prête à une interprétation ambiguë et que ces deux nations s'entendent sur la signification à lui donner, une nation C qui a reçu de A le traitement de la nation la plus favorisée serait mal venue à vouloir prouver que cette signification sur laquelle A et B se sont entendues est erronée, et lèse ses intérêts à lui C. Son droit à jouir du tarif susdit est un droit dérivé, une sorte de corollaire de la convention conclue entre A et B ; il ne peut que le prendre tel qu'il le reçoit, et sans discussion, puisqu'il n'est à aucun titre partie dans l'acte.

A quels intérêts s'applique la clause de la nation la plus favorisée ? Il va de soi que cette application est faite suivant la convention, aux objets qui y ont été prévus, sans qu'il puisse s'établir de compensations entre les denrées diverses ; il n'est pas possible par exemple de refuser à un pays, qui jouit de

la clause de la nation la plus favorisée, un traitement de faveur sur les alcools dont profite une tierce nation sous le prétexte que la première nation serait privilégiée pour autre chose, le sucre ou le café par exemple. Cette question ne soulève d'ailleurs aucune divergence d'opinions, il suffit de la mentionner.

Quoi qu'il en soit, la clause de la nation la plus favorisée, dont le mécanisme est en général celui que nous avons montré, peut ne pas s'appliquer aussi largement, de la volonté même des parties contractantes qui y peuvent introduire un certain nombre de limitations ou d'exclusions, ou encore mettre à cette clause une condition. Nous allons étudier d'abord sous quelles formes se présentent ces limitations, et ensuite à quel résultat elles aboutissent en définitive.

Lorsque deux Etats veulent restreindre à des pays ou à des marchandises déterminées l'effet de la clause, il suffit qu'ils le stipulent dans une convention expresse pour qu'en droit, la clause ait désormais des effets limités. Nous disons en droit, car nous verrons qu'en fait il en est souvent, sinon toujours, tout autrement.

La politique douanière de la Roumanie à la fin du siècle dernier donne une idée des limitations qu'on peut apporter à la clause.

La Roumanie conclut en 1875 un traité avec l'Autriche-Hongrie, puis avec l'Allemagne, l'Italie, la

Grande-Bretagne et la Belgique (1). Puis bientôt, elle vit la nécessité d'entrer, comme l'Autriche même, dans une nouvelle voie protectionniste ; pour regagner sa liberté, le gouvernement roumain, après avoir vainement tenté des pourparlers, dut dénoncer le traité austro-roumain en 1885. Avec les autres nations, elle engagea des pourparlers pour excepter des tarifs annexés aux traités un certain nombre de denrées qu'elle désirait protéger, et, à partir de ce moment, pour n'être pas entravée dans son mouvement protectionniste, elle ne conclut avec les autres puissances que des traités dans lesquels elle exceptait les produits qu'elle voulait protéger de la clause de la nation la plus favorisée (2). Mais les nations telles que l'Allemagne, l'Italie et la Belgique avec qui la Roumanie avait conclu des traités antérieurs et qui avaient refusé de voir modifier leurs tarifs profitaient, à l'égard des pays qui avaient accepté les modifications d'un traitement différentiel favorable.

Mais, en réalité, pour remettre les choses au point il faut ajouter que les marchandises que la Roumanie voulait protéger étaient presque toutes des marchan-

---

1. *Exposé des motifs de la Convention franco-autrichienne de 1881*. De Clercq, Recueil XIII.

2. C'est ce qui fut fait pour le traité avec la Suisse, le 7 juin 1886, pour l'arrangement provisoire du 29 juin 1886 avec la France, pour la convention du 26 novembre 1886 avec l'Angleterre, pour le traité avec la Russie le 17 décembre 1886.

disés d'importation purement autrichienne, et que l'Angleterre, la Suisse, la France qui avaient consenti une revision de leurs tarifs devaient se ressentir fort peu de la réforme qui portait sur des denrées qu'elles n'avaient guère l'occasion d'importer en Roumanie.

Cette politique de la Roumanie était une préparation à un tarif nouveau égal pour tous les contractants, et un régime transitoire. Se protéger contre l'Autriche seulement en effet, c'eût été se préparer des concurrences aussi redoutables de la part des autres pays dont la production eût été sollicitée, et eût remplacé bientôt sur le marché roumain les marchandises repoussées de l'Autriche.

La convention de commerce signée à Paris entre la France et l'Autriche-Hongrie le 7 novembre 1881 excluait également le régime des sucres du bénéfice de la clause de la nation la plus favorisée. C'était là une limitation non plus provisoire, mais définitive pour toute la durée du traité.

Il y a à côté de ces restrictions que les nations font volontairement d'autres limitations qui ne sont que la conséquence de traités passés antérieurement avec d'autres nations, traités dans lesquels on s'est obligé à ne pas étendre à d'autres le bénéfice concédé. C'était l'ancien système de limitation inauguré par les capitulations, où généralement le traitement français était réservé. C'est aussi ce qui

arrive dans la plupart des traités conclus par le Portugal avec le Brésil (1). Le Portugal y réserve au Brésil un traitement privilégié auquel n'auront pas droit les autres nations, même jouissant avec le Portugal de la clause de la nation la plus favorisée, traitement d'ailleurs réciproque de la part du Brésil (2).

Le traité franco-belge de 1881 apporte un autre exemple d'une limitation du même genre, mais limitation qui ne porte que sur un produit, les sels marins bruts. Il y est dit : « Il est convenu qu'en cas de rétablissement d'une taxe sur le sel dans le royaume de Belgique, les sels bruts marins français jouiront dans ce dernier pays à titre de déchet, sur les taux des droits d'accise, d'une bonification de 70/0 en sus de celle qui pourrait être accordée aux sels de toute autre provenance. »

Les limitations peuvent porter sur toute une catégorie de droits, aussi, sur tous les droits d'entrée, et réserver à l'application de la clause de la nation la plus favorisée seulement pour tous les autres droits transit, exportation, etc. (3).

---

1. La Turquie fait les mêmes réserves au sujet des produits de la Perse (Protocole de la Convention serbo-turque de 1888).

2. Traité franco-portugais du 19 décembre 1881 : « Toutefois, il est fait réserve au profit du Portugal du droit de concéder au Brésil seulement des avantages particuliers qui ne pourront pas être réclamés par la France comme une conséquence de son droit au traitement de la nation la plus favorisée. »

3. Traité franco-anglais de 1882, art. 1.

Enfin, un dernier exemple, et c'est peut-être le plus frappant, des limitations ainsi introduites dans la clause est l'article 11 du traité de Francfort. C'est dans tous les cas celle de ces limitations qui pourra le mieux en montrer les effets.

Le deuxième alinéa de l'article 11 dit en effet : « Toujours seront exceptées de la règle susdite les faveurs qu'une des parties contractantes par des traités de commerce a accordées ou accordera à des Etats autres que ceux qui suivent : l'Angleterre, la Belgique, les Pays-Bas, la Suisse, la Russie, l'Autriche-Hongrie. »

Quelle est la portée de cette limitation, et quelle en est l'explication ?

MM. Jules Favre et Pouyer-Quertier ont évidemment négocié dans ce sens dans un but favorable à la politique française et ce n'est point ici que nous verrons les effets de cette clause, et la façon dont l'Allemagne à l'heure actuelle la tourne à son profit.

Mais ce que nous pouvons examiner ce sont d'une part les préoccupations auxquelles répondaient ces limitations, et d'autre part la véritable portée de ces limitations.

Le fait que l'Espagne et l'Italie étaient exclues de la liste contenue dans l'article II du traité de Francfort répondait à une idée assez répandue alors en France qu'un accord avec l'Espagne et l'Italie était possible, sur les bases d'une véritable union douanière ; on

tenait par avance à exclure l'Allemagne des avantages de cette union.

Mais n'eut-il pas mieux valu réserver expressément le cas d'une union douanière, plutôt que d'introduire cette clause ambiguë et dont la portée est nulle, dans le traité de Francfort qui a cette particularité, étant un traité perpétuel, d'avoir stipulé cette convention commerciale à perpétuité, contrairement aux traités de commerce qu'il est toujours possible de dénoncer ?

Evidemment oui. En effet, l'article 11 interdit à l'Allemagne de profiter des avantages qui pourraient être faits par la France à l'Italie ou à l'Espagne par exemple ; mais, comme la France a conclu d'autre part avec l'Angleterre des traités où a été insérée sans restriction la clause de la nation la plus favorisée, et que l'Angleterre, par cela même profite de la situation de faveur faite à l'Espagne ou à l'Italie, l'Allemagne, qui doit être traitée sur le même pied que l'Angleterre, arrive, par l'intermédiaire de ce dernier pays à profiter d'avantages desquels on avait voulu l'exclure. Il est donc bien évident que la limitation insérée au traité de Francfort est une limitation de forme, qui ne remplit pas le but qu'elle paraît se proposer (1).

---

1. Cf. le projet de traité de commerce avec l'Italie dont fut saisi le Reichstag le 7 décembre 1891. « Oui l'Italie n'est pas comprise dans la nomenclature des pays dont le traitement est applicable

Elle est toute différente des exclusions pratiquées par le Brésil ou le Portugal. Celles-ci sont pratiquées à l'égard de tous les pays sans exception, et dans aucun traité passé par l'une de ces deux puissances on ne trouve la clause de la nation la plus favorisée pure et simple. Le jour où le Portugal se départirait de cette façon d'agir, il ne pourrait plus réserver utilement le traitement brésilien, puisque l'unification se ferait mécaniquement et en dehors du Brésil par le seul fait des traités que pourrait avoir la tierce nation avec laquelle aurait traité le Portugal.

A côté des limitations qui peuvent être apportées à la clause de la nation la plus favorisée, soit au sujet des marchandises auxquelles elle s'applique, soit au sujet de la portion du commerce international qu'elle comprend (importation, transit, droit de sortie) ou encore des pays qui peuvent la réclamer, il faut placer un autre genre de limitation qui est la condition. La clause de la nation la plus favorisée peut, en effet, n'être concédée que moyennant l'accomplissement d'une condition : qu'advient-il alors des tierces nations qui réclament un traitement

---

à la France mais il n'importe, dirent quelques membres du Reichstag pour inviter l'Allemagne à la prudence : l'Autriche-Hongrie et la Suisse, en vertu de la clause de la nation la plus favorisée, participant aux faveurs concédées à l'Italie, les Français réclameront l'application des nouveaux tarifs, non parce que l'Italie les a obtenus, mais parce que l'Autriche et la Suisse en jouissent. »

identique ? Doivent-elles aussi, bien qu'elles jouissent de la clause sans restriction, remplir cette condition ?

La doctrine la plus générale répond à cette question en disant que tous sont traités sur le même pied s'ils peuvent obtenir les mêmes avantages en remplissant une même condition.

Mais, sur ce point comme sur beaucoup d'autres, on est loin d'être d'accord. Les uns, comme Von Melle, admettent le principe, d'autres cherchent à établir de subtiles distinctions qui sont peut-être oiseuses. Pourtant, il est bien certain que la question a un intérêt surtout au moment où l'Allemagne, par un certain nombre de spécialisations, met en réalité des « conditions » au jeu de la clause.

Pour qu'un pays puisse être admis à réclamer, comme jouissant du traitement de la nation la plus favorisée, les avantages concédés à un autre moyennant condition, il faut qu'il puisse remplir cette condition : il est aisé de démontrer ce fait par l'absurde. Supposons que l'Allemagne ait avec la Belgique un traité par lequel cette dernière déclare exempts de droits les alcools allemands à la condition d'être importés directement. La condition est là : l'importation directe. L'Italie qui a avec la Belgique un traité les liant réciproquement au traitement de la nation la plus favorisée, peut-elle réclamer le même traitement que l'Allemagne pour ses alcools ? Sans doute, mais

peut-elle le réclamer sans remplir la condition de l'importation directe ? Evidemment non, car l'Allemagne alors, par le même jeu de la même clause, pourrait également revendiquer à son tour le traitement italien, et il serait impossible de débrouiller cette situation inextricable.

Mais il est cependant des cas, où la condition ainsi imposée était réservée à un seul pays, tandis que les autres jouissent du traitement de la nation la plus favorisée purement et simplement. C'est le cas d'une condition comme celle que pose l'article 9 du traité allemand-espagnol de 1883.

Le gouvernement espagnol et le gouvernement allemand s'étaient réciproquement consenti la clause de la nation la plus favorisée. Mais l'Espagne mit à son consentement définitif la condition que les alcools allemands, pour bénéficier de la clause de la nation la plus favorisée, devraient être attestés de fabrication allemande avec de l'alcool brut allemand par des certificats.

L'Allemagne qui voyait les graves conséquences d'une pareille clause ne voulait la ratifier qu'à la condition que l'Espagne prendrait l'engagement d'insérer la même condition dans tous les autres traités qu'elle passerait désormais. L'Espagne ne s'engagea à rien, et le traité allemand fut signé, mettant ainsi l'Allemagne dans un état d'infériorité très grave, puisque, par la suite, l'Espagne concéda

aux autres nations, sans condition, le traitement de la nation la plus favorisée.

Ce dernier traité réalise l'hypothèse inverse de la précédente. L'Espagne ne voulait pas faire à l'Allemagne par ce fait une situation privilégiée, mais au contraire la priver de certains avantages, et rien ne pouvait l'obliger à ne concéder à d'autres le traitement de la nation la plus favorisée que moyennant la condition qu'elle avait imposée à l'Allemagne.

Les conditions que nous trouvons le plus fréquemment insérées dans les traités de commerce sont relatives au mode d'importation par lequel elles doivent arriver dans le pays qui les impose, importation directe, importation par voie maritime. Ces clauses se retrouvent dans un grand nombre de conventions : L'article 11 du traité allemand-roumain du 9-21 octobre 1893, l'article 11 du traité suisse-italien, 19 avril 1892, l'article 9 du traité austro-serbe du 9 août 1892, et beaucoup d'autres.

D'autres très nombreuses aussi se réfèrent à certaines marchandises qui doivent être réexportées, ou ne circuler que dans des zones frontières : marchandises importées pour être achevées, pour être vendues sur les foires ou marchés puis réexportés, enfin toutes les stipulations faites en vue du commerce frontière, comme la faculté de faire paître le bétail dans les terres situées à une courte

distance de l'autre côté de la frontière et la rentrée de ce bétail, etc. (1).

Les questions soulevées par l'extension des dispositions du commerce frontière à la clause de la nation la plus favorisée sont nombreuses. M. Visser, dans un article à ce sujet (2), affirme que « si un Etat ayant droit au traitement de la nation la plus favorisée désire profiter de ces avantages, il ne le pourra naturellement qu'aux mêmes conditions et seulement pour le commerce frontière ». Et il ajoute : « Il en résulte que les Etats limitrophes peuvent seuls obtenir la jouissance de ce genre » (3).

L'opinion contraire est aussi adoptée par Schraut et Von Melle. Il semble que pour trouver la réponse à ces questions il faut adopter un compromis : l'application de la clause à ces dispositions concernant le commerce frontière dépendra uniquement des circonstances de fait. Il s'agira simplement de savoir s'il est possible à la tierce nation qui réclame à son profit le bénéfice de dispositions concernant le commerce frontière d'être considérée comme remplis-

---

1. V. à ce sujet les articles additionnels aux traités ci-dessus mentionnés et encore l'article 6 et l'annexe C. du traité austro-allemand de 1891, article 4 et annexe C. du traité suisse-allemand de la même année, article 7 annexe C. du traité austro-serbe de 1892.

2. Visser, *La Clause de la Nation la plus favorisée* (Rev. Dr. intern., 1902, p. 162).

3. Traité belgo-grec, article 20 ; traités de la Suède et de la Norvège avec la Belgique; article 19.

sant exactement les conditions prévues pour l'application de ses dispositions. D'ailleurs le seul fait que certains Etats (1) réservent dans leurs traités, les avantages concernant le commerce frontière, lorsqu'ils concèdent le traitement de la nation la plus favorisée, et que d'autres au contraire n'en parlent pas suffit à prouver que les affirmations absolues dans un sens ou dans l'autre ne sont pas entièrement acceptables.

Un exemple montrera la difficulté : Si nous supposons que la Suisse par exemple réserve à la partie de sa frontière italienne comprise entre le Mont-Blanc et le lac Majeur, un traitement privilégié pour le commerce du bétail. Il est bien certain que la condition essentielle de la convention est celle-ci : c'est que cette importation de bétail faite dans le pays frontière sera faite entre le Mont-Blanc et le lac Majeur, d'une part, et par l'Italie d'autre part.

L'Allemagne serait mal fondée dans ce cas à réclamer pour son commerce frontière avec la Suisse les mêmes privilèges en se fondant sur la clause des traités suisses-allemands, lui concédant la clause de la nation la plus favorisée, car elle ne pourrait remplir la condition primordiale mise à la concession du privilège, celle de faire partie de

---

1. Traité belgo-grec, article 20 ; traités de la Suède et de la Norvège avec la Belgique, article 19.

la zone frontière comprise entre le Mont Blanc et le lac Majeur.

Si nous imaginions par ailleurs, une concession générale faite à l'Italie par la Suisse pour son commerce frontière, alors nous ne concevons pas pourquoi pour ce privilège comme pour les autres, la clause de la nation la plus favorisée ne produirait pas ses effets.

La question se complique et s'étend, si l'on envisage les conditions mises dans certains traités, et qui ne sont plus des conditions directement liées aux intérêts qui en font l'objet. Prenons comme exemple l'hypothèse suivante : la France s'engage à ne pas taxer les vins espagnols suivant leur degré d'alcool, tant que l'Espagne en usera de même avec elle.

Comment faudra-t-il accueillir les réclamations de l'Italie si elle demande pour ses vins le même traitement en vertu de la clause de la nation la plus favorisée ? Les auteurs qui font autorité en cette matière affirment que l'Italie aura immédiatement droit à ce traitement de faveur sans avoir aucunement rempli la condition stipulée. La clause de la nation la plus favorisée assure en effet aux nations qui en bénéficient le même traitement pour leurs mêmes produits que celui des autres nations. Il suffit que les produits soient les mêmes. L'obligation de faire ou de ne pas faire, contractée par l'un des pays pour obtenir un avantage de son cocontractant leur

reste absolument étrangère, c'est une *res inter alios*. Dans l'espèce ci-dessus donc, et bien que cela semble une injustice, l'Italie aura de plein droit le bénéfice du traitement accordé par la France à l'Espagne pour les vins.

Il résulte de cela que les conventions ainsi passées par un pays avec un autre sont souvent très dangereuses si l'on n'en prévoit pas les conséquences extrêmes ; et elles sont rendues dangereuses, nous le voyons par le jeu même de cette clause dont c'est là une des grandes faiblesses.

Nous verrons, au cours de cette étude, comment l'Allemagne nous montre la voie pour réduire à néant ce danger, et comment, pour tout prévoir, il faut spécifier très exactement.

L'une des raisons qui ont mis en honneur la clause de la nation la plus favorisée est le fait que très généralement elle est stipulée sous réserve de réciprocité. Mais, ainsi que nous le verrons, quand nous ferons la critique de ses applications, c'est là une pure illusion ; cependant dans presque tous les traités actuels, le traitement est réciproque. Les stipulations unilatérales sont assez rares aujourd'hui, alors qu'elles étaient presque la règle générale dans les anciennes capitulations. On y traite les puissances ottomanes en inférieures, et on ne leur concède aucun avantage réciproque. Jusqu'en 1802 cette manière d'agir a été la règle générale. Pour la première fois en 1802,

le 25 juin, le traité de paix signé entre la France et la Porte Ottomane contenait un article 9 ainsi conçu : « Comme la République française et la Sublime Porte ont voulu se mettre, par le présent traité, l'un dans les Etats de l'autre, dans l'Etat de la puissance la plus favorisée, il est expressément entendu qu'elles s'accordent de part et d'autre dans les deux Etats, tous les avantages déjà accordés ou à accorder à d'autres puissances comme si lesdits avantages étaient stipulés mot à mot dans le présent traité. » Depuis, tous les traités de commerce sont conclus avec la même stipulation de réciprocité, sauf quelques-uns que des nations civilisées passent avec des nations très inférieures à elles, soit comme civilisation, soit comme commerce, ou que du moins elles considèrent comme telles (1). L'exemple le plus frappant des stipulations unilatérales dans les traités actuels est celui du traité de Shimonoseki du 26 juillet 1896, conclu entre la Chine et le Japon après la guerre. Le traitement de la nation la plus favorisée n'y est stipulé qu'en

---

1. V. Traité de Tien-Tsin entre la France et la Chine du 27 juin 1858, art. 9. — Tous les changements apportés d'un commun accord avec l'une des puissances signataires de traités avec la Chine, au sujet des améliorations à introduire au tarif actuellement en vigueur, ou à celui qui le serait plus tard, comme aussi aux droits de douane, de tonnage, d'importation, de transit et d'exportation seront immédiatement applicables au commerce et aux négociations françaises par le seul fait de leur application.

faveur des Japonais qui ne donnent à la Chine aucune compensation.

Ce sont là de rares exceptions, et la théorie de la réciprocité a été admise par toutes les autres nations, et mise en pratique.

Mais cette théorie et ce mot ne sont, comme nous l'avons déjà dit bien souvent, qu'un trompe-l'œil, aussi les Américains ont-ils inauguré une politique nouvelle et une théorie de la réciprocité toute différente de celle dont nous parlons ici.

Ils n'avaient pas tardé à s'apercevoir en effet, que cette soi-disant réciprocité cachait au fond des inégalités et des injustices. En passant un traité il eût fallu, en effet, pouvoir se rendre compte de la situation réelle du pays avec lequel on le passait, comparer le nombre et la qualité de ses engagements antérieurs avec le nombre et la qualité des siens propres. Il s'est souvent produit des surprises à ce point de vue. La liberté d'action de chacune des parties peut être fort différente.

Si l'on compare, par exemple la situation de l'Allemagne et celle de la France, on voit comment ces inégalités peuvent être graves. En 1878, l'Allemagne dénonce tous ces traités à tarifs et se refuse à en consentir de nouveaux. La France au contraire contracte en 1882 des traités à tarifs annexés avec la Belgique, l'Italie, etc. Il en résulte que la France a les mains liées vis-à-vis de l'Allemagne et

ne peut augmenter ses droits d'entrée contre l'Allemagne, alors que l'Allemagne demeure libre de ses actions, et peut inaugurer des mesures protectionnistes à outrance sans que rien ne l'en empêche.

C'est en face de cet état<sup>de</sup> choses, ou du moins de constatations analogues que se placèrent les Américains pour élaborer leur doctrine nouvelle de la réciprocité. Le fond de cette doctrine est une notion de la justice, qui, pour être étroite, n'en est pas moins fondée : on peut toujours, lorsqu'on accorde un avantage à quelqu'un, disent les Américains, exiger de lui une compensation analogue.

C'est là une entorse violente donnée au principe essentiel de la clause de la nation la plus favorisée qui est celui de l'extension inconditionnelle.

Les Etats-Unis passèrent presque tous leurs traités de commerce sur ces bases, et n'hésitèrent pas, même en face de conventions différentes, à appliquer ce principe dans la pratique.

En 1817 par exemple, malgré la stipulation formelle du traité de cession de la Louisiane par les Etats-Unis, passé en 1803, que, douze ans plus tard les navires français jouiraient dans les ports américains du traitement de la nation la plus favorisée, les navires français payèrent des droits plus élevés que ceux que payaient certaines autres nations. Sur les réclamations du gouvernement français, le gouvernement américain répondit que ces pays

trahaient chez eux les navires américains comme les navires de la marine nationale, que la France n'avait qu'à faire de même si elle voulait obtenir des concessions. Cette théorie n'est pas nouvelle. Déjà James Monroe l'exposait en 1821 dans un message au Congrès ; en 1832 nous la retrouvons dans un rapport adressé au président Jackson, et encore à l'occasion du traité de 1875 avec les îles Hawaï.

La politique des Etats-Unis, qui avait contre elle l'opinion de presque toutes les nations européennes, s'appuyait sur des arguments très forts, et, en politique, indiscutables.

Le premier était celui-ci : Lorsqu'on n'a accordé à un pays un privilège que moyennant la concession d'un autre privilège, il est certain qu'un troisième pays qui voudrait bénéficier de ce privilège sans accorder la concession qui en a pour ainsi dire été le prix, serait plus favorisé que le premier. Ce ne serait donc point un traitement égal, mais un traitement différentiel défavorable pour le premier pays.

Qu'à cet argument des théoriciens répondent qu'il est hors de la question (1) et qu'il va à l'encontre du but même pour lequel est faite la clause de la nation la plus favorisée, cela se peut. Mais il est hors de doute que, dans quelque but qu'ait été créée une sti-

---

1. Visser, *Revue du Droit intern. et législ. comp.*, 1902, p. 273.

pulation, il est du droit strict de ceux que cette stipulation lèse de se défendre contre elle. Le principe de la clause de la nation la plus favorisée n'est pas un impératif catégorique sacro-saint, c'est une convention humaine qu'il est toujours permis de discuter.

Quant au second de ces arguments, il est peut-être moins fort et plus superficiel, mais il peut se soutenir : Les Américains prétendent qu'une concession qu'un gouvernement n'accorde que moyennant une autre concession n'est plus une faveur (*favour*), mais un acte de réciprocité (*act of reciprocity*) (1).

Pour soutenir ces arguments, l'Amérique mit au service de cette doctrine une belle énergie en face des puissances hostiles, et un farouche sentiment de l'utilitarisme bien compris.

Le traité que nous mentionnons ci-dessus des Etats-Unis avec les îles Havaïes donnant naissance à des difficultés, par suite de la nécessité, où furent les îles Havaïes de concéder aux autres nations jouissant du traitement de la nation la plus favorisée, les avantages faits aux Etats-Unis.

Les Hawaïens en effet, avaient bien réservé le traitement américain dans leur traité avec les Etats-Unis, mais leurs engagements antérieurs les contraignaient à déroger à cette réserve. Les Etats-Unis répondirent

---

1. Wharton, t. II, p. 144.

aux réclamations des puissances par une attitude qui les découragea d'insister davantage : « Le gouvernement des Etats-Unis ne sera pas négligent de ses droits et de ses intérêts, et il est décidé et préparé à soutenir le gouvernement hawaïen dans l'accomplissement fidèle des obligations auxquelles il s'est engagé par traité. »

Les derniers traités conclus par les Etats-Unis avec la France et avec l'Allemagne, et les pourparlers qui les ont précédés prouvent surabondamment que les Etats-Unis sont loin d'abandonner leur théorie, et leur pratique de la réciprocité. En 1906, quand il s'est agi de pourparlers avec l'Allemagne, les Etats-Unis n'ont accordé des privilèges que moyennant d'autres privilèges, donnant donnant. Et lorsqu'en 1907, on discuta les bases d'un nouvel accord avec la France, qui se trouvait lésée surtout de l'abaissement considérable des droits accordé à l'Allemagne sur les vins dits de champagne, les Etats-Unis ne se montrèrent pas intransigeants, bien mieux ils parurent tout disposés à accorder à la France la même réduction de 20 o/o sur les vins de champagne français, mais naturellement, contre compensation « équivalente ». M. Wilson, le secrétaire d'Etat américain aux Affaires étrangères, secondant les efforts de M. Jusserand, ambassadeur français en Amérique, parla dans de nombreux interviews de la nécessité pour la France d'admettre à

la douane française les conserves de viande et les salaisons américaines, si elle voulait obtenir satisfaction sur ce point capital : l'exportation des vins de champagne aux Etats-Unis.

En 1907, à la suite des conventions germano-américaines, les Américains, fiers d'une nouvelle victoire de leur politique, s'empressèrent de publier des déclarations montrant que les Etats-Unis étaient plus avantagés que l'Allemagne par cet accord : plus de 96 o/o des produits américains profitent en effet du traitement de la nation la plus favorisée.

Cette politique des Etats-Unis d'Amérique n'a pas eu encore de répercussion dans la politique douanière des autres nations. La clause de la nation la plus favorisée y est rarement stipulée avec ce souci de la réciprocité. Seuls, les Etats de l'Amérique du Sud continuent à marcher dans la voie ouverte par leurs frères du Nord.

La loi sur le budget de 1899, en effet, autorisait le Brésil à imposer les produits des pays qui refuseraient de conclure des traités en faveur des produits brésiliens, de la même façon que les produits brésiliens sont imposés dans les pays en question. Les autres traités récents ne contiennent pas de clause de ce genre (1).

---

1. V. notamment traité des Pays-Bas avec la Roumanie du 15 mars 1899 ; traités de la Bulgarie avec l'Autriche, 2-14 juillet 1897, art. 6 ; avec l'Angleterre, 12-14 juillet 1897 ; avec l'Italie ; 12 mars 1897, etc.

Enfin une dernière question nous reste à examiner au sujet des limites apportées à l'extension de la clause de la nation la plus favorisée : c'est la question des réunions douanières.

Le régime établi par une union douanière est le régime de franchise absolue. Le type de ce régime est l'union douanière qui existe entre la France et la principauté de Monaco, qui date du 9 novembre 1865. Les caractères distinctifs de l'union douanière sont : 1° la disparition absolue de toute barrière douanière entre les deux pays unis ; 2° l'adoption d'un tarif identique pour la perception de douanes aux frontières non communes, et communauté des recettes perçues en vertu de principes différents.

La question se pose de savoir si l'on a affaire dans ce cas à un traitement de faveur auquel s'applique la clause de la nation la plus favorisée, ou au contraire à une hypothèse totalement différente au point de vue juridique et qui ne saurait avoir aucune conséquence au point de vue de cette clause. Le problème a son importance, et il l'avait déjà au moment de la rédaction du traité de Francfort, puisque par les limitations qu'on y avait insérées, on avait l'idée profonde de soustraire l'Allemagne au bénéfice d'une union douanière possible entre la France, l'Italie et l'Espagne. Depuis, la question a repris de la vita-

lité par les projets d'union douanière de l'Allemagne avec l'Autriche-Hongrie.

Comme dans toutes ces questions complexes et délicates de droit international, il y a deux théories en présence, mais celles qui se sont fait jour sur cette question sont légèrement sujettes à caution, car chacun, au lieu de se placer sur le terrain juridique, se place sur le terrain de son intérêt personnel ?

Dans la doctrine d'abord, l'opinion de Von Melle (1) et de Schraut (2) est la même : ces deux auteurs se prononcent pour la non application de la clause aux avantages conférés par une union douanière. Ils fondent leur opinion sur une distinction établie entre les Etats qui ont conclu l'union douanière, et qui restent bien au point de vue politique des Etats séparés, mais deviennent au point de vue commercial et économique de véritables unités. Ce ne sont donc plus à proprement parler des tierces nations, mais des nations qui se confondent en une seule. C'est une subtilité de théoricien qui paraît élaborée en faveur d'une thèse trop visible d'intérêt national personnel, subtilité d'ailleurs que tous les Etats qui ont eu à un moment donné l'occasion de

---

1. Von Melle, *op. cit.*, p. 238.

2. Schraut, *op. cit.*, p. 117.

défendre pour leur propre compte les intérêts d'une union douanière, ont exploité sous cette forme ou sous une autre. Ainsi lorsque la question se posa au sujet de l'union douanière possible entre l'Allemagne et l'Autriche l'opinion et la doctrine se prononcèrent formellement dans le sens de Schraut et de Von Melle en Allemagne et en Autriche, alors qu'en France, où l'intérêt était évidemment contraire, grâce à l'article 11 du traité de Francfort, on se prononçait violemment pour l'extension de la clause aux unions douanières.

Mais, la même opinion avait fleuri en France après 1865, lorsque certains pays qui jouissaient de la clause de la nation la plus favorisée avaient prétendu profiter du régime privilégié concédé à la principauté monégasque. Une circulaire même du ministre de l'Agriculture, du Commerce et des Travaux publics aux Chambres de commerce de l'empire (1) précise cette théorie qui pourrait fort bien se trouver sous la plume de Von Melle ou de Schraut et s'appliquer aux autres unions douanières. « La convention conclue le 9 novembre 1865 est une union douanière, dit la circulaire, dont l'objet est d'étendre pour toutes les opérations commerciales et maritimes les frontières de l'empire français jusqu'à l'extrême

---

1. De Clercq, *Recueil*, t. X.

frontière de la principauté. En fait, au point de vue douanier, il n'existe plus dans la principauté de Monaco que des ports français régis par des lois françaises, d'où une assimilation complète entre le pavillon de Monaco et le pavillon français. Tel a été le but des dispositions de l'article 4 de la convention du 9 novembre 1865. Entre une union douanière ainsi définie et un traité de commerce, il y a des différences essentielles résultant de la nature même des obligations réciproques qui découlent de l'un et l'autre acte ; dans le premier cas les barrières de douanes s'abaissent et disparaissent, il y a fusion complète des intérêts commerciaux et maritimes ; dans le second cas, des concessions mutuelles de tarifs sont faites, les relations deviennent plus intimes, plus suivies, mais chacune des parties conserve dans l'espèce son autonomie et sa ligne de douanes. De la comparaison de ces deux situations différentes il résulte qu'aucune des puissances avec lesquelles la France a conclu des traités de commerce et de navigation contenant au profit de chacune des parties contractantes la clause du traitement de la nation la plus favorisée, ne saurait réclamer soit pour son industrie et son commerce, soit pour sa marine marchande les avantages concédés au commerce et à la marine de la principauté de Monaco par l'union douanière du 9 novembre 1865. »

En somme, la théorie que soutient la France dans

cette circulaire de même que celle de Von Melle et de Schraut sont basées sur des distinctions qu'il est difficile d'admettre en droit, si l'on est partisan de l'application telle qu'elle est comprise dans la politique internationale de l'extension inconditionnelle de la clause de la nation la plus favorisée.

Il est certain que cette clause est faite dans un but très net que nous avons essayé de définir au début de ce chapitre : mettre toutes les puissances sur le pied d'égalité au point de vue commercial sur un marché donné. Le fait par l'une de ces puissances de contracter avec une voisine une union douanière, fait entrer cette voisine sur son marché dans une situation absolument privilégiée puisqu'elle pourra désormais introduire ses produits en franchise et concurrencer d'une manière illicite les nations qui, garanties par la clause de la nation la plus favorisée, sans condition, avaient le droit de s'attendre à un traitement au moins égal à ceux de ses concurrents qui jouissaient de la situation la plus privilégiée. Donc, c'est une défaillance à ses engagements de la part de la puissance qui fait une union douanière avec une autre, que de ne pas admettre ceux des pays avec qui elle est liée par la clause de la nation la plus favorisée au régime de cette union douanière.

Mais cette interprétation stricte des droits de chacun ne peut pourtant être admise dans la pratique ;

sinon voici les résultats auxquels on arriverait : parce que la France a conclu avec la minuscule principauté de Monaco une union douanière, il en résulterait le droit à la franchise pour toutes les nations européennes, et le Zollverein européen et même mondial établi sans contrat par le simple jeu de la clause de la nation la plus favorisée.

Sans doute, dira-t-on, il y a toujours possibilité pour un Etat de dénoncer ses traités de commerce et de réserver expressément, dans les nouveaux, le cas de l'union douanière. Mais on oublierait l'article II du traité de Francfort, perpétuel et indénonçable, qui remet tout en question puisque la clause continuerait à jouer par son intermédiaire.

Il n'y aurait donc, pour sortir de ces terribles difficultés que le moyen, pire encore que les conséquences de la clause de la nation la plus favorisée, d'une guerre qui remet tout en question.

Mais il y a moyen théorique infiniment plus aisé, semble-t-il, c'est d'adopter en cette matière la politique américaine et la théorie absolue de la réciprocité : seront admis par le jeu de la clause de la nation la plus favorisée au bénéfice des stipulations faites avec les pays de l'union douanière, ceux qui donneront au pays concédant les mêmes avantages que ceux avec qui il a fait cette union douanière. Par exemple, la France a avec la principauté de

Monaco une union douanière qui place la principauté dans une situation toute spéciale et privilégiée sur le marché français et réciproquement. Mais la France a dans la principauté une participation aux recettes de douanes, la principauté a renoncé à toute espèce d'initiative dans l'administration de ses douanes comme dans la confection de ses tarifs, renonciation complète et très étendue puisqu'elle comprend tous ses droits de souveraineté en matière de politique économique. Que celles des nations qui désirent avoir les mêmes avantages consentent aux mêmes sacrifices !

Les mêmes difficultés ne se présentent pas s'il s'agit d'un pays politiquement et territorialement incorporé par un autre. Dans ce cas il y a disparition absolue de ce pays et les traités qu'il a pu passer ont cessé d'exister avec lui.

Quant au cas où une puissance traite avec une union douanière, il est différent, et cette puissance s'interdit par là même le droit de demander à profiter des avantages faits à un membre de cette union par le fait seul qu'en acceptant de traiter avec l'union elle-même elle a suffisamment montré qu'elle la considèrait comme un tout indivisible.

Le fait à retenir, c'est que, en général les opinions émises sur cette question dépendent plutôt des faits qu'on envisage que de l'équité véritable ou des considérations purement juridiques qu'on y fait intervenir.

Il est évident que la France qui était d'un avis favorable en 1865 au sujet de la portée de son union douanière avec la principauté de Monaco, peut être d'une opinion absolument opposée quand il s'agit d'une union douanière entre l'Allemagne et l'Autriche-Hongrie. Cette dernière union aurait une autre répercussion sur le commerce européen et une autre importance que celle de 1865 avec la principauté monégasque, et bien qu'on ait pu soutenir, qu'en droit, les situations étaient identiques et que le problème était le même, il faut reconnaître que les situations en droit ne sont pas toujours aussi logiques que la science à laquelle elles se réfèrent.

De cet aperçu général sur les diverses formes de la clause de la nation la plus favorisée et les divers problèmes qu'elle soulève, que pouvons-nous conclure ?

D'abord un premier fait qui saute aux yeux, c'est que la clause inventée primitivement pour simplifier les relations internationales et éviter dans les traités les énonciations longues et fastidieuses, est arrivée au contraire à les embrouiller singulièrement et à faire surgir mille difficultés insoupçonnées avant elle. Sa portée et son application, nous l'avons vu, sont loin d'être simples, et chacun y peut trouver matière à la satisfaction de ses ambitions ou de ses désirs.

De plus, elle se présente sous des aspects assez trompeurs au premier abord, et avec une souplesse

qu'elle n'a pas en réalité. Comme nous l'avons indiqué, elle varie dans sa forme suivant les conventions, est tantôt générale, tantôt restreinte et limitée. Mais ces restrictions qui lui donnent cette apparence de souplesse ne sont qu'un leurre, car elles tombent par le simple jeu de la clause elle-même à moins d'être faites une fois pour toutes, comme dans les traités du Portugal avec le Brésil qui sont peut-être l'unique exemple d'une pareille politique.

Enfin la clause de la nation la plus favorisée donne naissance à des injustices indéniables sur lesquels, d'ailleurs, nous aurons l'occasion de revenir en étendant aux unes des privilèges qu'elles n'ont pas mérités, et excluant les autres d'avantages auxquels elles ont droit.

Mais il est indispensable de remarquer, cependant, à quel point les nations usent et abusent de cette clause mensongèrement réciproque et l'on se demande si, dans une semblable politique, la loi du moindre effort n'intervient pas pour beaucoup. Pourtant, dans ces dernières années, il semble que les nations sentent toutes plus ou moins le besoin de se protéger contre des concurrences qui deviennent dangereuses pour elles, et l'on voit l'Angleterre elle-même, le pays libre-échangiste le plus invétéré du monde, discuter la question vitale pour elle de savoir si elle s'en tiendra à la thèse de Cobden, ou si elle en viendra au protectionnisme de Chamberlain.

Faut-il voir là un changement possible dans la politique internationale touchant la clause de la nation la plus favorisée ou bien cette clause plane-t-elle au-dessus des théories et s'applique-t-elle aussi bien dans la thèse protectionniste que dans la thèse libre échangiste ?

C'est justement cette facilité avec laquelle les deux écoles opposées peuvent s'appuyer sur elle qui fait sa force.

Sans doute elle trouve ses plus farouches défenseurs chez les libre-échangistes qui voient en elle la possibilité de généraliser immédiatement toute mesure tendant à un abaissement ou une suppression de droits. Mais les protectionnistes aussi tiennent à elle parce que comme elle n'agit en aucune façon sur les droits de douane et sur les tarifs, elle ne gêne nullement leur modification.

Chez les uns et chez les autres, elle éveille bien aussi quelques défiances et les premiers la trouvent parfois insuffisante, tandis que les seconds lui reprochent d'étendre immédiatement à tous tout avantage nouveau, mais aux yeux des uns comme des autres, elle a des avantages qui compensent largement ses inconvénients.

Pourtant, on l'a vu, on lui cherche des tempéraments et des correctifs, l'Espagne, les Etats-Unis et maintenant l'Allemagne ne la considèrent plus que comme une clause de style souvent gênante, dont la

formule est pourtant assez frappante pour qu'on veuille changer sa signification sans cependant la supprimer.

C'est que ces nations ont vu, derrière ses avantages superficiels et en façade, les reproches profonds et indiscutables qu'il faut lui adresser, et qui feront l'objet du prochain chapitre de cette étude.

---

## CHAPITRE III

---

### CRITIQUE DE LA CLAUSE DE LA NATION LA PLUS FAVORISÉE

La clause de la nation la plus favorisée a ses partisans et ses détracteurs. Ils ne se trouvent, les uns et les autres, cantonnés dans aucune doctrine économique spéciale, les libre-échangistes, comme les protectionnistes la soutiennent ou la discutent. Sans doute, les plus attachés de ses défenseurs se trouvent parmi les premiers et, parmi eux, M. Paul Leroy-Beaulieu qui la trouve nécessaire et prétend que ses effets, si étendus qu'ils soient, sont encore trop limités, la liberté absolue des échanges étant pour lui le but rationnel vers lequel doivent tendre les efforts des économistes.

En face de ces deux écoles, la clause de la nation la plus favorisée a une attitude équivoque et peut servir les vues des uns comme des autres. C'est une sorte d'élargissement donné à l'ensemble des mesures, qu'elles soient protectionnistes ou libre-échangistes,

et les uns comme les autres peuvent donc désirer la voir maintenir dans un but étroit de doctrine.

C'est cette attitude équivoque de la clause de la nation la plus favorisée qui justifie la défiance qu'on en peut avoir. C'est une de ces machines de guerre conçues à la manière de la scholastique allemande, une arme à deux tranchants qu'on peut aisément retourner d'un côté ou de l'autre suivant les besoins.

En effet, la clause de la nation la plus favorisée se prête, suivant les cas, à toutes les interprétations. Chacun dans la mesure de son intérêt peut y comprendre tel ou tel avantage sans que nul y puisse contredire, à moins toutefois d'un intérêt contraire. C'est ce que nous allons essayer de démontrer.

On a dit, et, on a paru en faire une des grandes raisons de sa nécessité indiscutable, que la clause de la nation la plus favorisée répandait, par son simple mécanisme, toute une harmonie dans les relations économiques de peuple à peuple et on s'est laissé prendre à la simple et arcadienne évocation de cette belle unité, de cette harmonieuse égalité répandue ainsi sur la vie commerciale des nations. Mais ce ne sont là que des mots : il faut en examiner le sens.

Où donc est l'égalité de traitement entre les nations dans l'hypothèse suivante ? La France accorde le traitement de la nation la plus favorisée à l'Angleterre, par exemple. Elle a avec les autres nations

d'Europe des traités et avec l'Espagne, par exemple, qui est la nation par hypothèse, la plus favorisée, elle pratique à peu de chose près le libre-échange.

De son côté, l'Angleterre concède à la France le même traitement, seulement le pays par hypothèse le plus favorisé par l'Angleterre paie à l'entrée des droits encore énormes d'importation. Qu'en résulte-t-il ? C'est que la France a conclu un traité aux allures de réciprocité, qu'elle croit avoir reçu ce qu'elle a donné et qu'en réalité la clause de la nation la plus favorisée qu'on lui a accordée lui permet d'importer en Angleterre, à un taux très élevé, un très petit nombre de marchandises, alors que l'Angleterre importera chez elle presque en franchise tout ce qu'elle voudra.

Et quel est le résultat de cette politique ? C'est que la France aura fait un beau geste, salué comme l'aurore du régime idéal par les fervents du libre-échange et que son industrie, gênée par des droits énormes dans son exportation, envahie par une concurrence insoutenable sur le marché national, sera ruinée.

Ce sont ces traités, à apparence de réciprocité, qui aveuglent sur la vraie portée de la clause de la nation la plus favorisée ; ils rappellent certain traité de navigation que la France signa avec l'Allemagne et où le parallélisme des clauses était si admirablement géométrique qu'on n'en vit pas le caractère

illusoire : la France donnait à l'Allemagne le droit de mouiller dans ses ports du Havre et de Cherbourg et l'Allemagne lui donnait en échange le même droit à Brême et à Hambourg. C'était parfait... à cela près : c'est que les navires allemands passent nécessairement en France pour s'en aller en Amérique et que les navires français ont rarement l'occasion, à moins de faire l'école buissonnière, de s'arrêter dans les ports allemands !

On dit encore, et ici c'est M. de Molinari qui parle, que la clause de la nation la plus favorisée joue, dans les traités de commerce, le rôle de simplificateur. Elle tend non seulement à l'abaissement, mais à la simplification des tarifs. Tandis que les douaniers seraient obligés de taxer les objets de vingt façons différentes suivant leur provenance, ils voient leur besogne de beaucoup diminuée par suite des effets mêmes de la clause. C'est là un de ces arguments de misère qui prouve la difficulté qu'on éprouve à soutenir sérieusement cette clause, et nous voulons croire que la pensée des hommes d'Etat, quand ils l'insèrent dans les traités de commerce, y voient un intérêt plus profond qu'une diminution de besogne pour une catégorie de fonctionnaires : ce serait vraiment là une puérile raison d'affronter les multiples inconvénients que la clause de la nation la plus favorisée porte avec elle.

Ce n'est pas seulement dans la doctrine qu'on

trouve des défenseurs à la clause dont nous parlons. Les industriels et les commerçants (pas tous, mais quelques-uns) l'ont défendue et la défendent encore comme la source de toute la prospérité économique de la France depuis 1860. Ils ne demandent pas d'où vient la prospérité économique des Etats-Unis par exemple, depuis la même époque, eux qui n'ont jamais usé de la clause de la nation la plus favorisée et se sont confinés dans la théorie de la réciprocité que nous exposions précédemment.

C'est ainsi qu'en 1879, la commission générale des douanes, avant l'établissement d'un tarif général, ayant été chargée de faire une enquête auprès des Chambres de commerce et des industriels français recueillit des informations du genre de celles qui suivent :

Un délégué des société viticoles de la Gironde, par exemple dit : « La clause de la nation la plus favorisée est le corollaire indispensable, obligé, de tout traité de commerce (1). Sans elle, et malgré toutes les conventions internationales, on rétablirait l'instabilité si funeste aux transactions ; sans elle, pas un industriel, pas un producteur ne pourraient compter sur l'écoulement de leurs produits, là où ils ont l'habitude d'en opérer le placement. Par exemple, un traité existe aujourd'hui entre la France et

---

1. Commission du tarif général des douanes, Enquête, Paris, 1878, 1880.

l'Angleterre, nos vins y sont frappés d'un droit de 1 schelling par gallon. L'Angleterre n'a pas de traité avec l'Espagne, mais dans le but de s'y procurer de nouveaux débouchés, elle peut faire des concessions à cette puissance. Supposons qu'elle admette chez elle les vins espagnols au droit réduit de 3 pence, la clause de la nation la plus favorisée ayant été introduite dans le traité anglo-français, nos vins jouissent immédiatement *ipso facto*, et sans nouveaux sacrifices de notre part, du bienfait de cette large concession ; c'est une faveur et un avantage inattendus dont nous retirons grand profit. Si au contraire, la clause n'avait pas été stipulée, si nos vins continuaient à payer 1 schelling par gallon, nous assisterions, impuissants, à la substitution des vins espagnols dans la consommation anglaise au détriment de nôtres. »

Mais retournons l'hypothèse. La France passe avec la Suisse un traité aux termes duquel elle accorde aux objets manufacturés une réduction de 20 o/o de droits à l'entrée parce qu'elle reconnaît qu'il lui est utile, la demande en France étant très considérable, d'avoir, sur le marché français, un certain nombre de marchandises qui lui manquent et que seule la fabrication suisse, qui répond à ses goûts et qui, par son prix de revient, ne sera pas pour la sienne une concurrence véritable, peut lui donner.

Voilà un cas où l'importation d'une certaine

catégorie de marchandises en France est un bien. Mais comme la France est liée à l'Allemagne par la clause de la nation la plus favorisée, l'Allemagne jouit immédiatement *ipso facto* (pour reprendre les termes mêmes du délégué viticulteur ci-dessus cité) du même traitement pour ses objets manufacturés, qui, produits à un prix exorbitant de bon marché, constituent pour la production manufacturière française une concurrence effroyable. Est-ce là une de ces faveurs et de ces avantages inattendus dont la France retire grand profit ?

La Chamble de commerce de Bordeaux adresse en novembre 1879 au ministre de l'Agriculture sa réponse au questionnaire du 3 avril dont nous parlons plus haut.

Elle se prononce formellement pour le renouvellement des traités de commerce, car, dit-elle, les traités de commerce ont deux avantages appréciables : « Le premier est un avantage de fait, le second un avantage de principe. L'avantage de fait est le pas qu'ont fait faire les traités de commerce vers le but désiré d'une sage liberté commerciale. Quant à l'avantage de principe notre chambre se prononce énergiquement pour l'affirmative. Rien n'est précieux en ce qui concerne les relations commerciales, et nous ajouterions à tout ce qui concerne les intérêts industriels comme la stabilité. Rien de funeste comme l'instabilité et les changements brusques ou fréquents de

tarifs. Les affaires sérieuses, les affaires importantes exigent beaucoup de calculs, beaucoup de combinaisons et souvent une organisation d'établissements et de moyens coûteux que l'on n'emploie que si on peut avoir la certitude que pendant une période suffisamment longue on pourra recueillir le fruit des efforts et des sacrifices que l'on aura faits. Avec les traités de commerce, on obtient cette stabilité, sans traité de commerce on en est privé, et il peut en résulter souvent les plus funestes conséquences, ainsi qu'on l'a vu lors de la guerre de Sécession, lorsque les Etats-Unis augmentèrent brusquement et considérablement les droits d'importation sur les marchandises françaises. Cet acte des Etats-Unis mit en péril plusieurs branches de l'industrie française, notamment l'industrie lyonnaise, dont la population ouvrière eût cruellement souffert si, par une heureuse coïncidence, les traités de commerce avec l'Angleterre et d'autres pays n'avaient pas compensé pour cette industrie la perte d'une si grande partie de ses débouchés aux Etats-Unis ».

« Voilà un exemple du mal que peut produire l'absence des traités de commerce. Par contre, les avantages considérables et certains que ces traités procurent sont surabondamment démontrés par le développement énorme des relations de la France avec l'Angleterre et les autres pays avec lesquels nous avons fait des traités de commerce... »

Chose étrange, après s'être étendue longuement sur les inappréciables avantages de la stabilité dans les relations commerciales et industrielles, la Chambre de commerce de Bordeaux passe à l'étude de la clause de la nation la plus favorisée et la maintient non moins énergiquement que les traités de commerce eux-mêmes, sans se rendre compte que cette clause est la négation même de la stabilité et qu'elle détruit à elle seule tous les effets de ce chef produits par les traités de commerce.

« Nous n'hésitons pas, écrit la Chambre bordelaise, à nous prononcer de la manière la plus formelle pour le maintien de cette clause dans tous les traités de commerce, car nous considérons que sa suppression pourrait éventuellement entraîner les plus grands dangers pour notre commerce et pour l'industrie française. »

La Chambre de commerce de Bordeaux s'étonne que dans le projet de loi relatif à l'établissement du tarif général des douanes, présenté à la séance du 21 janvier 1878, se trouve le passage suivant : « Presque toutes les chambres de commerce demandent que l'on fasse disparaître des traités la clause qui accorde aux contractants le traitement de la nation la plus favorisée » et prétend que quinze à vingt chambres de commerce parmi les plus importantes se sont prononcées au contraire pour le maintien ».

Cette chambre appuie son affirmation sur les arguments suivants : « Les avantages assurés à la France par cette clause accordée par les nations étrangères, clause qui, jusqu'ici, a été comme une partie essentielle des traités de commerce, sont si évidents, qu'il nous paraît probable que les chambres de commerce répondraient affirmativement et d'une manière unanime à l'exception peut-être de celles qui représentent certaines industries qui n'exportent rien ou presque rien et qui, par suite, ne poursuivent qu'un but, le monopole du marché français, et subordonnent à ce but toutes les autres considérations. Mais il tombe sous le sens qu'il serait aussi injuste que puéril de demander le bénéfice de cette clause aux nations étrangères, sans le leur accorder également. »

Puis, la Chambre de commerce de Bordeaux, violemment partisane du maintien de la clause, poursuit sa démonstration, en fournissant des exemples des utilités de la clause : « La France, ajoutet-elle, exporte des quantités considérables de soieries, supposons que par un traité de commerce avec l'Angleterre et avec les Etats-Unis, les soieries françaises fussent frappées d'un droit de 30 o/o ; mais que les traités de commerce que nous avons avec ces deux pays ne contiennent pas la clause de la nation la plus favorisée et que, par suite, les Etats-Unis et l'Angleterre, libres à cet égard vis-à-vis de la France, accordassent par un traité de commerce

l'entrée aux Etats-Unis et en Angleterre des soieries allemandes, belges ou suisses à un droit de 15 o/o. N'est-il pas évident qu'il en résulterait pour nous un immense désavantage et une intolérable situation.

Sans doute, cet exemple montre l'un des avantages de la clause de la nation la plus favorisée, mais ce n'est là qu'un côté de la question, et c'est le moins frappant.

Les arguments qu'elle donne pour établir que la clause de la nation la plus favorisée n'est pas destructive de la stabilité établie théoriquement par les traités de commerce dans les relations internationales sont peut-être moins forts encore.

« Quelques chambres de commerce font contre la clause de la nation la plus favorisée une objection spécieuse qui est sans fondement et à laquelle nous allons répondre, dit la Chambre de commerce de Bordeaux. Ces chambres de commerce disent que la clause de la nation la plus favorisée doit être repoussée par la raison qu'elle fait perdre l'avantage principal des traités de commerce, lequel consiste à assurer la stabilité des transactions commerciales entre deux nations. — En effet, supposons que, d'une manière générale, la France reçût des produits manufacturés anglais, moyennant un droit de 15 o/o, elle sera obligée, dans six mois, dans un an, de les recevoir à 10/o de droits, si ce même avantage avait

été accordé, par exemple, aux produits allemands. Sans doute cette conséquence arriverait, mais non sans le consentement très réfléchi de la France, puisqu'en concluant un traité de commerce avec l'Allemagne, stipulant que les produits manufacturés allemands entreraient en France avec 10 o/o de droits, les législateurs français n'auraient certainement pas perdu de vue que le même avantage devrait être accordé aux produits anglais et, par conséquent, leur délibération, dans un cas de cette nature, aurait nécessairement porté non seulement sur la convention qu'il y aurait à admettre en France des produits manufacturés allemands moyennant 10 o/o de droits, mais en même temps sur celle qu'il y aurait à recevoir les produits anglais au même taux.

» N'est-il donc pas évident que cette condition de la nation la plus favorisée n'est point une cause d'instabilité, puisque sous le simple régime des tarifs généraux, sans traité de commerce, l'industrie française serait constamment exposée à voir le Parlement français remanier nos droits de douanes et les abaisser par exemple chaque année graduellement si cela lui convenait. Et cette clause nous assure d'ailleurs, d'une manière évidente, la stabilité dans les avantages qui nous sont accordés par les pays étrangers relativement aux autres nations. »

Il y a dans ce raisonnement de la Chambre de commerce de Bordeaux un sophisme très évident,

et un manque de sens critique, qui paraît le résultat de l'aveuglement produit par l'intérêt étroit de la ville de Bordeaux et de ses commerçants, grands exportateurs au maintien du traitement de la nation la plus favorisée.

La clause de la nation la plus favorisée n'est pas une cause d'instabilité dans les transactions commerciales, dit-elle, parce qu'avant de conclure de nouveaux traités, on aura mûrement réfléchi. Cela n'en empêche pas moins la stabilité d'être, en fait, ébranlée par l'abaissement du tarif de 15 à 10 o/o sur les produits manufacturés anglais. Que cette instabilité ait ou non un bon résultat, c'est là une question d'espèces, toute empirique, mais cela ne l'empêche pas, du moins, d'exister... Ou alors il faudrait que la mûre réflexion dont parle la Chambre de Bordeaux aboutît à l'inaction et que les relations commerciales, dans l'hypothèse ci-dessus, restassent dans le *statu quo*.

De plus, la Chambre de commerce de Bordeaux prétend que la clause de la nation la plus favorisée n'est pas une cause d'instabilité, parce que (et ceci est assez inattendu) dans le système d'un tarif général de douanes, on serait toujours exposé à des changements introduits dans ce tarif par le Parlement. Il est inutile d'insister sur la valeur d'un pareil raisonnement.

La Chambre de commerce de Bordeaux, avons-

nous dit, non seulement met au service de sa thèse un raisonnement sophistique, mais encore, manque de sens critique. Qu'il nous soit permis aussi d'imaginer une hypothèse. Supposons que la France accorde à l'Allemagne une réduction sur l'entrée de ses produits manufacturés par un traité de commerce. Immédiatement l'Angleterre en profite et comme l'Angleterre, toutes les nations avec lesquelles la France est liée par la clause de la nation la plus favorisée, sans qu'il soit besoin pour cela, nous l'avons vu précédemment, d'aucune stipulation nouvelle ou expresse. Mais que ce traité avec l'Allemagne soit, pour une raison quelconque, dénoncé, les autres nations qui ne profitaient des avantages faits à l'Allemagne qu'indirectement, cesseront dès lors aussi d'en profiter, et voilà un nouveau revirement dans les transactions commerciales, revirement qui n'a tenu qu'à l'état des relations avec un seul pays.

De sorte que, si après mûre réflexion, comme le dit la Chambre de commerce de Bordeaux, on avait trouvé qu'il y « aurait non seulement pas d'inconvénients à ce que tous les pays avec lesquels la France est liée par la clause de la nation la plus favorisée profitassent de l'abaissement de tarif à 10 o/o pour les produits manufacturés, mais encore qu'il n'y aurait à cela que des avantages, tous ces avantages seront tout d'un coup ruinés, parce que, pour l'Alle-

magne, les inconvénients à ce régime auront été trouvés trop considérables pour qu'on puisse continuer à les lui concéder, et la politique moins libérale de la France vis-à-vis de l'Allemagne dont elle se plaindra, préjudiciera par le fait même à tous les autres pays.

Sans doute, la réponse à cette objection paraît simple. Du moment où le traité de commerce passé avec l'Allemagne sera dénoncé, il suffira à la France d'en passer un sur les mêmes bases avec un autre pays quelconque pour rendre à tous leurs avantages. Mais on oublierait ici (et c'est là l'importance de l'exemple choisi) que la France est liée à l'Allemagne par la clause de la nation la plus favorisée à titre perpétuel dans l'article 11 du traité de Francfort, et que, par ricochet, les avantages que la France viendrait de lui dénoncer elle les retrouverait aussitôt.

Le rapporteur général de la commission de douanes en 1879 répond excellemment aux arguments de la Chambre de commerce de Bordeaux (1).

« Quant à la stabilité, à la sécurité pour l'avenir que l'on invoque comme si nécessaire aux entreprises industrielles ainsi qu'aux opérations commer-

---

1. Chambre des députés, session extraordinaire de 1879, deuxième législature, rapport de la commission des douanes par M. Malezieux, annexe au procès-verbal de la séance du 6 décembre 1879, n° 2156.

ciales, elles ne sont pas mieux garanties par les traités de commerce que par un tarif général. En effet, au moyen de cette clause du traitement de la nation la plus favorisée, clause nécessaire qu'on ne peut éviter, qui s'impose au point qu'elle est devenue véritablement de style, les articles d'un tarif conventionnel se trouvent à la suite d'un traité avec une nation de troisième ordre, modifiés du jour au lendemain plus facilement peut-être et certaine d'une manière plus soudaine, plus imprévue que ne peuvent l'être les chiffres d'un tarif général. Car toute modification, même, d'un seul chiffre, dans un tarif général, exige l'intervention directe, immédiate des deux Chambres du Parlement qui examinent, étudient, discutent en détail, tandis que, pour un traité de commerce, l'intervention du Parlement est en quelque sorte indirecte, médiate, incomplète. Le gouvernement étant déjà engagé, la question n'est plus entière ; il faut le plus souvent adopter, sous peine de crise ministérielle, sous peine d'embarras, de difficultés, de dangers diplomatiques, le Parlement n'est pas libre ».

Cette réponse du rapporteur repose à la fois sur le bon sens et sur les résultats de l'enquête de 1879 qui étaient en majorité des déclarations d'hostilité et aux traités de commerce et à la clause de la nation la plus favorisée. C'est seulement par la pratique qu'on en avait vu les dangers et, avant 1892, avant

la grande réforme qui se fera à ce moment, on cherchait déjà les moyens d'en tourner les effets.

Non seulement la clause de la nation la plus favorisée supprime toute stabilité dans les relations commerciales entre nations, mais encore elle supprime la variété des tarifications qui est la caractéristique et la raison d'être des traités de commerce ; c'est précisément parce qu'on voulait traiter différemment chaque pays qu'on a eu l'idée de faire des conventions différentes avec chacun.

Par le jeu automatique de la clause, voici l'unité qui remplace la diversité. Pourquoi alors recourir à des négociations diplomatiques difficiles et longues ? Pourquoi chercher à aboutir à des solutions adéquates aux intérêts de chacun, puisque d'un seul coup tous les tarifs, péniblement élaborés, sont uniformisés. Fait beaucoup plus grave, l'uniformisation se fait sur la base du tarif le moins élevé, c'est-à-dire le moins protecteur. On conçoit, en présence d'une telle clause, l'impossibilité dans laquelle on se trouve d'établir des traités de commerce utiles.

Si l'on voulait résumer les dangers que la clause de la nation la plus favorisée offre dans les relations internationales, on pourrait le faire d'un mot, en disant qu'elle détruit entièrement tous les avantages qu'on a reconnus aux traités de commerce et annihile les efforts faits en vue d'établir entre les nations des traitements conventionnels.

Qu'est-ce qu'un traité de commerce ? C'est, d'après MM. Frunck-Brentano et Sorrel, un contrat synallagmatique qui a pour objet de concilier les intérêts respectifs des Etats dans leurs relations de production et d'échange, c'est une transaction entre ces intérêts quand ces intérêts ne s'accordent pas, une fusion de ces intérêts quand ces intérêts sont identiques.

La définition même des traités de commerce montre comment la clause de la nation la plus favorisée agit sur eux : « C'est une transaction entre ces intérêts quand ces intérêts ne s'accordent pas, une fusion de ces intérêts quand ces intérêts sont identiques. » Or la clause de la nation la plus favorisée ne s'occupe pas des intérêts particuliers d'une nation en face d'une autre. Elle étend indistinctement à des puissances dont les intérêts sont loin d'être identiques, cette fusion qui ne doit s'espérer que dans le cas de conformité de ces intérêts. Donc, passer un traité de commerce en y insérant la clause de la nation la plus favorisée, ce n'est plus, en réalité, on le voit, faire véritablement un traité de commerce. »

Ce n'est pas seulement la définition du traité de commerce qui est entachée de vice par le jeu de la clause de la nation la plus favorisée, ce sont encore ses effets les plus immédiats et les plus désirables.

Qui dit traité, convention, dit transaction essen-

tiellement variable et souple, capable de se prêter à toutes les combinaisons, à toutes les particularités. C'est précisément pour remédier à l'application brutale d'un tarif uniformément prohibitif ou uniformément réceptif qu'on a imaginé le système des traités de commerce. La souplesse que comportent toutes les conventions, la possibilité pour l'une et l'autre parties d'en discuter chaque clause au mieux de ses intérêts, d'en préciser expressément tous ses engagements et tout ce qu'elle peut exiger de son cocontractant, d'en prévoir et d'en préciser les effets dans chaque cas particulier, et de pouvoir à l'avance fixer la répercussion de l'ensemble de ses engagements sur la vie économique tout entière, voilà le grand avantage de la convention, Cet avantage aussi, la clause de la nation la plus favorisée le détruit. Ce n'est plus avec un pays qu'on traite, ce n'est plus une nation déterminée qu'il faut que l'homme d'Etat ou le Parlement envisage, c'est la répercussion de cette concession sur sa politique mondiale. Il faut que d'un coup d'œil infaillible il juge de la portée de ses engagements sur tous les marchés du monde, qu'il en mesure par avance les effets ou qu'il s'aveugle sur ces effets faute de pouvoir embrasser un aussi vaste champ d'étude. Quel est donc le cerveau humain, quel est donc le Parlement infaillible qui ne risquera pas, avec une pareille tâche, de se tromper un peu lourdement et irréparablement ?

Non seulement c'est là une tâche au-dessus des forces humaines, mais encore, bien souvent la clause de la nation la plus favorisée est une des raisons pour lesquelles on ne passe pas, avec une nation déterminée, un traité urgent pourtant et nécessaire. En effet, s'il est bon de traiter avec une nation, cela ne suffit plus pour déterminer une autre nation à traiter. Il faut encore qu'elle pèse les inconvénients qu'il y aura pour elle à voir s'étendre à d'autres nations les mêmes avantages.

La France peut, par exemple, avoir besoin, par suite d'une crise viticole, de faire entrer facilement chez elle les vins d'Espagne, mais elle ne le fera pas si elle reconnaît que par le jeu de la clause de la nation la plus favorisée, les vins d'Italie lui viendront aussi, et que le danger qui résultera pour elle de cette invasion sera un inconvénient que l'avantage de voir pénétrer les vins d'Espagne chez elle sera loin de compenser.

Enfin, les traités de commerce garantissent aux relations internationales (théoriquement, toujours) la stabilité nécessaire, voire même indispensable pour l'organisation des industries. Nous avons vu avec la lettre de la Chambre de commerce de Bordeaux quel cas il fallait faire de cet argument théorique puisque, dans la pratique, cet avantage est, comme les autres, mis à néant par la clause de la nation la plus favorisée.

## CHAPITRE IV

---

### LES TARIFS FRANÇAIS ET LA LOI DE 1892

---

Le système des traités de commerce détourné de ses avantages primitifs par l'insertion de la clause de la nation la plus favorisée devait fatalement être abandonné par suite des inconvénients que nous avons exposés ci-dessus.

Dès 1881, on discutait en France sur l'opportunité de s'en tenir au régime de 1860, ou d'abandonner un système aussi onéreux pour adopter un tarif général applicable à tous. Les discussions à ce moment d'ailleurs n'aboutirent pas et la loi douanière de 1881 ne fut qu'une prolongation avec quelques modifications du régime qui précédait.

Quelqu'un, M. Waddington, avait émis, assez timidement d'ailleurs, l'idée de créer deux tarifs, l'un, le tarif général, l'autre, un tarif minimum applicable à celles des nations qui feraient de leur côté des concessions. Mais dans les discussions à la Chambre,

l'idée de M. Waddington fut qualifiée d'ingénieuse et compliquée et l'on ne s'y arrêta pas (1).

Ces discussions de 1879-1881, autour de la politique des traités de commerce et les propositions qu'on fit pour remplacer cette politique par une autre toute différente prouvent assez que déjà, après vingt ans à peine d'expérience, on s'était, pour des raisons multiples que nous nous efforcerons d'exposer, désaffectionné de ce régime.

La désaffection se manifeste plus fortement encore pendant les années qui suivirent et elle aboutit à la grande réforme douanière de 1892, où la France abandonna nettement la voie tracée par Cobden et Napoléon III, car elle avait reconnu que cette voie devenait éminemment dangereuse pour ses intérêts.

En 1892, les traités conclus par la France entre la fin de 1881 et le début de 1883 arrivaient à expiration. Dans un délai d'un an avant cette expiration, la France dénonça tous ses traités et reconquit, en face de l'Europe et du monde, sa liberté entière au point de vue de ses tarifs douaniers. Mais il est à remarquer, que dans le mouvement qui va se produire en France, ce qu'on discute, en critiquant les traités de commerce, ce sont les traités à tendance libérale, les seuls qu'on envisage alors de telle sorte que les critiques faites aux traités de commerce

---

1. Rapport de M. Malézieux. Doc. parl. Chambre, 6 décembre 1879, n° 2156.

doivent souvent être traduites comme critiques faites aux tendances libérales.

Il s'était produit, à cette époque et depuis une dizaine d'années, de grands changements économiques dans le monde, et des revirements très importants dans la politique douanière des grandes nations. C'est par suite de ces circonstances que la France, qui avait déjà eu à souffrir des conséquences de ses traités, et surtout des néfastes résultats de la clause de la nation la plus favorisée, se vit obligée de modifier aussi sa façon d'agir. L'article 11 du traité de Francfort portait, en effet, dans les circonstances actuelles tous ses fruits et mettait la France dans un tel état d'infériorité, vis-à-vis de l'Allemagne en particulier, qu'elle fût devenue, comme on l'a dit, dans le commerce international « l'impuissante tête de turc des nations ».

Toutes les conséquences mauvaises de la clause de la nation la plus favorisée que nous avons exposées ci-dessus théoriquement avaient trouvé dans l'état de l'Europe économique entre 1880 et 1892, en effet, le terrain absolument idéal pour se produire avec toute la netteté désirable.

De grands changements s'étaient opérés en Europe et dans le monde depuis le jour où l'on avait négocié les traités de commerce en 1860.

Les progrès économiques que firent toutes les nations pendant les dernières années du second

Empire et les premières de la troisième République sont le premier élément à considérer dans ces changements. Des industries qui étaient encore en 1860 le monopole de quelques nations s'étaient étendues et généralisées par suite de la diffusion toujours plus grande des connaissances scientifiques et de la vulgarisation des procédés techniques.

Ce mouvement, surtout sensible dans les pays neufs qui produisent beaucoup de matières premières, et n'ont pas derrière eux le lourd bagage de charges fiscales accumulées depuis des siècles, augmenté des vieux outillages qui sont un poids mort, arrêtant la marche ascendante du progrès industriel, amena, en quelques années, une sorte de renversement dans l'organisation du marché mondial. Des pays entiers, qui étaient uniquement ou presque uniquement consommateurs, c'est-à-dire foyer d'appel des importations étrangères, devinrent, par suite de leur progrès dans la fabrication, de grands producteurs du marché, desquels se mirent à rayonner d'énormes courants d'exportation. Les Etats-Unis sont un des exemples les plus frappants de ce fait. Voilà donc un immense marché désormais fermé aux énormes exportations par suite de sa transformation économique.

Si l'on ajoute à cette considération primordiale, que les moyens de transport et les facilités de communication se sont, pendant cette même période,

extraordinairement développés et ont contribué à faire du monde un immense et unique marché, où se répercutent toutes les transformations qui se produisent sur l'un quelconque de ses points, que le mouvement social, qui amène la hausse des salaires et le relèvement de la classe ouvrière, amène aussi, par surcroît, l'augmentation du coût de production dans les pays où il se manifeste surtout, on aura une idée de l'ensemble de ce mouvement (où les gouvernements n'ont joué, en somme, qu'un rôle à peu près passif) qui a transformé le monde durant ces trente années.

A ceci il faut joindre ce que les gouvernements, jouant cette fois un rôle actif et volontaire, ont fait pour modifier le marché mondial, guidés par les considérations ci-dessus. La politique inaugurée en France sous l'initiative de l'Angleterre en 1860 avait provoqué un large mouvement en faveur des traités de commerce. Toutes les nations avaient conclu des traités de ce genre, les unes après les autres. Mais bientôt toutes s'aperçurent des dangers de cette politique et modifièrent leur façon d'agir en conséquence.

L'Allemagne, la première, abandonna ses traités de commerce dès 1879; elle dénonça tous ceux qu'elle avait passés et publia son intention de n'en plus conclure. Le régime douanier qu'elle inaugura alors fut un régime nettement protecteur. Le tarif de 1879

déjà fortement protectionniste fut encore aggravé par le tarif général du 22 mai 1885. Enfin les lois du 24 juin et du 21 décembre 1887 introduisirent encore de nouvelles majorations dans ce tarif de 1885.

L'Autriche, et plus tard l'Italie suivirent la même voie. En Autriche, la loi du 25 mai 1882 fut un retour très net à la politique protectionniste ; elle fut aggravée encore par la loi du 21 mai 1887. Ce retour brusque n'eût pas été à prévoir quelques années auparavant. Lors de la préparation de son tarif de 1879, cette nation paraissait en effet décidée à rester fidèle aux principes libéraux, en honneur en Europe depuis 1860.

Quant à l'Italie, elle suivit l'Autriche et l'Allemagne et prit aussi à son tour dès 1879 des mesures pour relever son tarif. Mais ce remaniement ne pouvant avoir d'effets tant que l'Italie demeurerait liée aux autres nations par des traités de commerce, cette nation dénonça les traités en 1887 et le tarif mis en vigueur en 1888 porta ses pleins effets.

La Russie, depuis 1882, était très nettement et de plus en plus protectionniste. Chaque année était marquée chez elle par un relèvement de quelque'un des articles du tarif.

Le Portugal lié avec la France par un traité de commerce, aux termes duquel il avait réservé sa liberté d'action pour un grand nombre de produits, a profité de cette liberté pour relever successivement

tous les articles réservés par ce traité. Peut-être y eut-il cependant de la part du Portugal une tendance plutôt à chercher dans les droits de douane de nouvelles ressources fiscales qu'à établir un régime véritablement protectionniste.

L'Espagne est allée moins en avant dans la voie de la protection et l'on peut même dire qu'en 1892 aucun changement précis n'a été fait dans ses tarifs. Les rééditions de 1882 et 1886 du tarif de 1877 n'ont rien changé chez elle au régime antérieur des traités de commerce. Mais si rien de positif n'avait encore été réalisé en Espagne, il n'en est pas moins vrai que depuis quelques années on discute beaucoup les avantages des traités de commerce et tout un courant d'opinion très marqué penchait vers la transformation de la politique douanière de l'Espagne et la suppression d'un régime conventionnel qu'on commençait à considérer comme trop onéreux.

La Suède est, elle aussi, poussée par son Parlement dans le sens d'un régime restrictif. Les traités de 1881 et de 1883 avec la France et l'Espagne avaient bien consolidé les droits des tarifs généraux. Mais le nouveau tarif de 1888 taxe un grand nombre de marchandises qui étaient, jusqu'à ce moment, exemptes de droits et en particulier les céréales. Les mêmes tendances se manifestent dans les modifications à ce tarif survenues en 1890.

La Belgique, par une loi du 8 juin 1887, a relevé

ses droits sur les animaux sur pied et les viandes fraîches.

La Suisse releva aussi une partie de ses droits, mais comme le Portugal, elle l'avait fait surtout dans un but fiscal. Seules la Norvège et la Hollande semblaient vouloir demeurer fidèles aux principes libéraux. Dans le premier de ces pays, on avait plutôt abaissé les tarifs douaniers qu'on ne les avait élevés entre 1869 et 1881. Et quelques relèvements de tarifs qui furent opérés en 1889 sur le thé, le sucre, etc., peuvent passer pour insignifiants et ne constituent aucun plan général de politique protectionniste.

La Hollande, elle, n'eut même pas ces velléités de relèvement ; le tarif de 1877 demeurait intact en 1892 et, avec celui de l'Angleterre, il était le plus bas de tous les tarifs de l'Europe.

Les pays du Nouveau-Monde suivaient la même politique. Les Etats-Unis, qui n'avaient jamais donné l'exemple du plus absolu libéralisme, affirment plus que jamais, leur désir de protéger leur industrie contre les envahissements européens. Engagés dans une voie de rapides progrès industriels et agricoles, servis par un sol et un sous-sol admirablement riches, ils sentaient le besoin, pour tirer parti de ces richesses naturelles, de forcer leurs industriels et leurs agriculteurs à un travail personnel et de les isoler pour ainsi dire de la vieille Europe plus avancée qui ne tenait qu'à les inonder de ses produits.

Depuis le tarif du 14 juillet 1862, les lois américaines avaient toutes été conçues dans le sens d'un relèvement des tarifs, en 1874, 1875, 1879, 1883. Enfin, le 9 octobre 1890 le tarif Bill May-Kinley était mis en vigueur et contenait les taxes les plus élevées qu'on ait encore osé établir, en même temps que les formalités les plus rigoureuses à l'importation.

Le Canada, bien qu'entraîné un moment dans la politique libérale de l'Angleterre, ne s'y était pas non plus tenu : le tarif de 1879 et tous ceux qui avaient été votés depuis accusaient les tendances protectrices du Canada.

Enfin, dans un autre but, les républiques sud-américaines avaient recours aux majorations de tarifs pour remplir les coffres de l'Etat.

Telle était la situation devant laquelle se trouvait la France à la veille de la réforme douanière en 1892.

Sans doute, la France elle-même avait un peu modifié sa politique douanière. Dès 1875, en effet, comme on s'était rendu compte que le régime de 1860 ne donnait pas tout ce qu'on attendait de lui, on avait ouvert une grande enquête auprès des chambres de commerce. Le résultat de cette enquête avait été d'abord une grande hostilité au régime des traités de commerce à tendance libérale. Mais au point de vue positif, elles ne préconisaient aucun autre système. L'ancien tarif fut le point sur lequel se porta l'attention et tout en se décidant à ne pas chan-

ger la politique douanière de la France au fond, on élaborâ, pour remplacer l'ancien tarif dont certaines évaluations remontaient à la Constituante, un nouveau tarif général qui aboutit à la loi de douane du 7 mai 1881.

Les discussions qui surgirent autour du projet mirent en présence toutes les opinions, depuis les plus farouches protectionnistes jusqu'aux libre-échangistes les plus invétérés. Les premiers voulaient qu'on fit un tarif beaucoup plus élevé que le tarif jusqu'alors en vigueur, de façon à protéger de façon efficace notre industrie et notre commerce ; les derniers au contraire demandaient à voir insérer dans le tarif général les droits conventionnels figurant dans les traités de commerce, ce qui eût produit comme contre-coup un abaissement aussi des tarifs conventionnels, puisque qui dit tarif conventionnel implique l'idée d'un tarif plus avantageux que le tarif applicable à tous. D'autres enfin, dont l'opinion tient le milieu entre ces deux extrêmes, proposaient d'insérer au tarif général des droits qui fussent majorés par rapport aux tarifs conventionnels, de 24 0/0 par exemple, afin de laisser aux nouveaux traités à consentir une marge de discussion plus large et une plus vaste échelle pour les avantages à concéder. Ce fut la thèse adoptée. Elle aboutissait en réalité à la prolongation du régime antérieur par le renouvellement des traités de commerce déjà existants.

Le régime du commerce extérieur français ne subit donc pas une nouvelle orientation par les traités passés en 1882 et 1883 et qui devaient expirer en 1892. Cependant ces traités eurent une base plus étroite que ceux de 1860. En 1860, en effet, les traités comprenaient l'ensemble des tarifications douanières, sauf les céréales et les produits farineux. En 1882, trois cents tarifications environ restent en dehors des traités de commerce et en particulier le bétail (1). Malgré cette remarque qu'il fallait faire, on peut considérer le régime de 1881 comme la continuation effective du régime de 1860. Dans tous les cas, les exceptionnels relèvements de tarifs sur certains points étaient loin de contre-balancer l'ensemble des mesures protectrices prises par l'Europe entière, et par le Nouveau-Monde.

Au même moment où la France renouvelait les traités qui la liaient avec les puissances européennes, l'Allemagne recouvrait son entière liberté douanière par la dénonciation de ses traités et l'intention qu'elle avait proclamée de n'en plus conclure à l'avenir. De plus, dans l'intervalle qui sépara la signature des nouveaux traités de commerce français de leur échéance, les nations avaient pris les mesures que nous avons résumées ci-dessus.

---

1. Cette dernière mesure fut prise moins dans un but de protection que pour éviter les difficultés internationales lorsqu'en raison des épizooties on interdisait l'entrée du bétail en France.

La France se trouvait donc liée et libérale en face de nations libres et protectionnistes. Sa situation surtout grave en face de l'Allemagne venait de ce funeste article 11 du traité de Francfort qui permettait à l'Allemagne sans limitation de durée, de réclamer de la France, le traitement de la nation la plus favorisée, alors qu'elle soumettait cette dernière à l'application de son tarif général.

En face de cette situation de fait, les législateurs de 1892 avaient à résoudre de graves problèmes dont la solution devait avoir sa répercussion sur tout le commerce international.

Le premier de ces problèmes était la question du régime douanier général de la France. La France continuerait-elle ou non de fonder son commerce international sur le régime conventionnel ou bien adopterait-elle au contraire le système d'un tarif général autonome applicable à tous les pays ? Remarquons encore, pour qu'il n'y ait pas de confusion dans le débat, que le régime contractuel est envisagé le plus souvent comme synonyme de la tendance libérale.

Comme en 1881, les mêmes adversaires et les mêmes partisans se retrouveraient face à face sur le terrain des traités de commerce. Mais cette fois les conditions avaient trop complètement changé en Europe, et surtout la situation faite à la France par l'article 11 du traité de Francfort était trop inte-

nable pour qu'on s'en tint à la solution mitigée, qui n'était qu'un compromis, à laquelle on s'en était tenu en 1881.

Les partisans des traités de commerce tels qu'on les avait pratiqués depuis trente ans, et qui ne paraissaient pas instruits par l'expérience, persistaient à croire que seuls des traités de commerce pouvaient assurer aux relations internationales la stabilité nécessaire aux transactions commerciales. De plus, envisagée non plus en elle-même et d'un point de vue tout théorique, mais par rapport à la France, ils s'appuyaient pour soutenir leur manière de voir sur le fait que la France produisait alors beaucoup plus que ce qu'elle consommait pour ses besoins et avait donc, pour vivre, besoin de se créer des débouchés au dehors en faisant des concessions. Plus ces débouchés seraient nombreux, plus l'exportation française serait considérable, donc plus la balance du commerce serait favorable.

Nous avons vu quel cas il faut faire de la stabilité introduite dans les relations commerciales par les traités de commerce étant donné que cette stabilité est presque entièrement détruite par la clause du traitement de la nation la plus favorisée. Les traités de commerce favorisaient bien théoriquement la création des débouchés, qu'on estimait si nécessaires, mais on peut se demander si en fait ce n'était pas une illusion. La création de débouchés n'allait pas

sans la concession d'un grand nombre d'avantages aux autres nations : l'importation de ces autres nations n'allait-elle pas inonder le marché français en même temps que la France augmentait ses exportations ? si bien qu'on peut se demander si la balance du commerce aurait été modifiée dans le sens des exportations, ou si, au contraire, l'importation des autres nations n'aurait pas ralenti ce mouvement de production qui donnait à la France un besoin si urgent de débouchés.

Le dernier argument des partisans des traités de commerce était un argument d'expérience. Ils constataient par des chiffres que le mouvement ascensionnel de la production et du commerce français depuis 1860 avait été considérable et ils donnaient au régime douanier conventionnel tout l'honneur d'un semblable état de choses. C'était là une généralisation un peu hâtive et les partisans du régime adverse surent fort bien montrer aux premiers que si la production et le commerce avaient beaucoup augmenté de 1860 à 1892, l'essor avait été encore plus considérable avant 1860. Et, à l'appui de ce raisonnement, ils donnaient les chiffres suivants : les exportations totales de la France étaient en 1849 de 938 millions, et en 1859, elles s'élevaient à 2.266 millions, c'est-à-dire qu'elles avaient augmenté en dix ans de 1.328 millions, ou 141 0/0. Les importations, au contraire, avaient augmenté dans des

proportions beaucoup moins considérables ; elles étaient en 1849 de 725 millions et en 1859 de 1.640 millions seulement. La France restait donc fortement créancière de l'étranger à la veille des traités de 1860. En 1869, dix ans après la conclusion des traités, les exportations avaient passé de 2.266 millions à 3.075 millions, soit une augmentation de 809 millions au lieu de 1.328 millions d'augmentation de 1849 à 1859. Les importations, au contraire, sont passées dans ces mêmes dix années de 1.640 millions à 3.153 millions. C'est donc la France qui était débitrice de l'étranger et qui avait cessé de rester maîtresse de son marché (1).

Même quand elle essayait de s'appuyer sur des chiffres, la thèse favorable aux traités de commerce manquait de base solide, car d'autres chiffres, non moins éloquents, la réfutaient d'une manière indubitable.

De plus, en se retournant vers les pays étrangers et en particulier vers ceux qui avaient relevé leurs tarifs, les résultats étaient tout autres. En Allemagne,

---

1. Pour les produits fabriqués en particulier on aboutit aux mêmes conclusions.

|      |              |                |
|------|--------------|----------------|
| 1859 | Importations | 62 millions    |
| 1888 | —            | 539 millions   |
| 1859 | Exportations | 1.403 millions |
| 1888 | —            | 1.637 millions |

Tous ces chiffres sont extraits du Rapport général de M. Méline, lors de la discussion du régime de 1892 (*Journ. off.*, annexes Chambre, 1891, p. 3).

par exemple, les exportations ne cessent de s'accroître entre 1878 et 1888. De 3.608 millions, les exportations avaient monté en 1888 à 4.7 millions. Les importations au contraire, ont diminué dans la même période, elles ont passé de 4.892 millions à 4.43 millions.

En Autriche, la différence en faveur des exportations a passé dans ces dix ans de 231 millions à 407 millions (1).

Les Etats-Unis seraient un exemple plus frappant encore. Mais c'est un pays qui se développait à cette époque avec la rapidité et l'exubérance d'un pays neuf : aussi les chiffres seraient-ils, pour eux, peu probants.

Des considérations qui précèdent et tout en faisant la réserve qu'il faut faire touchant les autres éléments qui entrent dans la balance générale du commerce et ne figurent pas dans les chiffres ci-dessus, il résulte que, selon toute apparence, le développement industriel et commercial énorme de la France après la signature des premiers traités de commerce est dû à autre chose qu'au régime douanier alors en vigueur en France, et peut-être même ne serait-il pas téméraire de dire que, sans lui, le développement eût été plus considérable encore.

Ce développement peut s'expliquer par des causes

---

1. Méline, *loc. cit.*, p. 3.

plus immédiates et plus tangibles ; la pénétration du machinisme moderne, les progrès de la construction mécanique, le développement des chemins de fer, les progrès de la navigation maritime, la facilité et le bon marché des communications et mille autres causes qu'il est inutile de rappeler parce qu'elles sont présentes à l'esprit de tout le monde.

Ce qui contraignait la France à transformer son régime douanier, c'était, indépendamment des reproches qu'on pouvait adresser au régime des traités de commerce libéraux tout un ensemble de considérations sur les infériorités de toutes sortes qui pesaient alors sur la production française : l'énorme dette léguée par la guerre de 1870, dette qui pèse sur chaque tête d'habitant à raison de 33 fr. 75, alors qu'aux Etats-Unis elle n'est que de 4 francs, en Allemagne que de 7 fr. 50, et en Angleterre de 16 fr. 25. Les charges de l'impôt sont également en France beaucoup plus considérables que dans les autres pays d'Europe (1).

M. Méline, rapporteur de la nouvelle loi, fit entrer dans sa discussion d'autres considérations qui ne sauraient y demeurer étrangères. « D'une part, dit-il, les dépenses seules du budget de la guerre représentent pour les Français un impôt annuel de beaucoup supérieur à celui de tous les autres pays. A la

---

1. Méline, *loc. cit.*, p. 4.

taxe pécuniaire il serait juste d'ajouter la charge bien autrement lourde pour la production française de l'obligation du service militaire pour tous. De l'avis de nos industriels, c'est par ce côté que nous souffrons le plus de cet état de paix armée qui écrase les principales nations de l'Europe. Le service militaire, en prenant des ouvriers, en pleine formation, et à l'âge où leur habileté de main gagne le plus, fait un tort souvent irréparable à leur instruction professionnelle. C'est par là qu'on peut expliquer les différences de rendement que nos concurrents anglais ou belges obtiennent dans certaines professions. Certes, nos ouvriers ne le cèdent à personne pour l'intelligence ou l'activité et ils ne sauraient être rendus responsables des conséquences inévitables qu'entraîne pour eux l'interruption forcée de leur travail, c'est une raison pour leur en tenir compte dans l'établissement de nos tarifs de douane. »

Enfin la nécessité de relever les salaires ajoutait une nouvelle charge à celles déjà énormes qui pesaient sur la production française à ce moment.

Or, pour permettre ce relèvement nécessaire des salaires, on estimait qu'il fallait maintenir le cours des produits français à un taux suffisamment rémunérateur en empêchant leur avilissement excessif par la concurrence étrangère. Il s'agissait donc pour la France, non de mettre en vigueur un tarif protectionniste qui lui eût aliéné les puissances

étrangères et eût constitué pour elle une politique d'isolement, mais de mesurer la distance qui séparerait le producteur français de son concurrent étranger et d'inscrire au tarif un chiffre qui soit la représentation de cet écart.

De plus, on faisait valoir, pour l'évaluation de cet écart, les mesures prises par certains des concurrents de la France les plus proches pour encourager l'exportation de leurs produits en France, que les tarifs conventionnels rendraient déjà si aisée. Ces mesures consistaient surtout dans un abaissement systématique du prix des transports applicables aux principaux produits dirigés sur la frontière française. « Dans ces pays, disait encore M. Méline dans son rapport, l'industrie des transports n'est pas considérée comme une industrie ordinairement libre, indépendante de ses mouvements, ayant le droit de chercher ses bénéfices partout où elle les trouve. Elle est dans la dépendance de la production elle-même et on la considère avant tout comme un moyen indirect d'abaisser les frais généraux du travail national et de tourner les tarifs des pays voisins. Il y a là une prime à l'exportation d'une efficacité singulière, et il faut rendre cette justice à quelques-uns de nos concurrents qu'ils savent la manier avec une habileté merveilleuse. » C'est pour remédier aux traités de commerce tels qu'ils étaient pratiqués alors et non par hostilité contre le principe même

des traités que la France en 1892 a adopté le régime du tarif autonome. Cela a même été formellement déclaré lors de la discussion. Il ne sera pas sans intérêt de reproduire ici certaines paroles de M. Deschanel, prononcées à la séance de la Chambre des députés du 9 mai 1891, et qui précisent nettement l'esprit de la réforme :

« En résumé, dit-il, la durée trop longue des traités, les effets pernicieux de la clause de la nation la plus favorisée et de l'article 11 du traité de Francfort, tels sont les vices principaux du système actuel. Voilà pourquoi la France l'a condamné ; voilà pourquoi nous n'en voulons plus.

» Maintenant, qu'allons-nous faire ? Quel régime allons-nous substituer à celui-là ?

» De ce que la méthode suivant laquelle nous avons négocié jusqu'ici était mauvaise, s'ensuit-il que nous ne devons plus négocier du tout, nous enfermer chez nous et ne plus parler à personne ? Pas le moins du monde, et la Chambre a tranché la question de principe dans la séance du 19 janvier.

» Ce que nous repoussons, ce n'est pas le principe de la négociation : c'est la mauvaise méthode ; ce n'est pas l'accord avec l'étranger sur des questions économiques : c'est le traité mal fait qui nous jugule et qui nous dupe.

» Quand la France crie : « Plus de traités de commerce ! » cela veut dire : plus de traités de com-

merce dans la forme et suivant la méthode où ils ont été conclus jusqu'à présent, avec tous les inconvénients que je viens de rappeler.

» Mais, si nous supprimons ces inconvénients des arrangements à venir, pourquoi nous refuserions-nous la faculté de négocier ? Autant il est exorbitant de forcer certaines catégories de producteurs à subir de longs traités et des réductions successives et arbitraires de tarifs, autant il serait injuste de priver les industries d'exportation et le commerce des avantages qu'ils sont en droit d'attendre de négociations avec les autres peuples. Il faut négocier, mais négocier autrement, voilà tout. Il faut traiter, mais traiter en évitant les dangers de la durée, de la clause et de l'article 11. Voilà le problème.

» D'abord comment éviter les abaissements indéfinis de tarifs qui résultent du jeu de la clause ? Il n'y a qu'un moyen : c'est de fixer nous-même une limite minimum de protection sans rien d'inutile, sans rien de superflu, strictement nécessaire à nos industries pour ne pas succomber devant la concurrence étrangère, une limite à laquelle nous seuls pourrions toucher et au-dessous de laquelle les négociateurs ne pourront pas descendre.

» Au-dessus, le gouvernement, en vertu de son droit constitutionnel pourra négocier. Mais, comme tous les peuples avec lesquels nous traiterons arri-

veront à bénéficier en fait de notre tarif minimum, le gouvernement et la commission ont été amenés à dire : nous accorderons notre tarif minimum aux nations qui nous accorderont des avantages équivalents ou leurs tarifs les plus réduits ; aux autres, nous opposerons un tarif maximum ou général. »

Toutes ces raisons théoriques et empiriques motivèrent l'adoption de la combinaison de deux tarifs : un tarif maximum et un tarif minimum. Le tarif minimum représentait la limite inférieure des concessions que peut faire chaque industrie pour lutter sans désavantage contre l'industrie étrangère. La limite de ces concessions est donc, dans ce système, déterminé par la loi elle-même. Il a une supériorité sur les tarifs conventionnels de ce chef. La loi, en effet, s'est préoccupée au même titre de toutes les industries et n'en a sacrifié aucune alors que dans les tarifs annexés à des traités de commerce très souvent, sous l'empire d'une concession qu'on veut obtenir, on en arrive à sacrifier certaines industries au profit de certaines autres.

De plus, la loi, ayant fixé elle-même la limite des concessions à faire, peut, de la même manière, apporter des changements dans cette limite quand le besoin s'en fait sentir. Sans doute on peut objecter ici le danger d'instabilité ; mais l'expérience seule prouve que c'est là un danger tout théorique qu'on n'élabore

pas un nouveau tarif douanier en un jour et que l'instabilité ne paraît pas devoir être plus grande qu'avec le régime conventionnel, vicié par la clause de la nation la plus favorisée.

Le tarif minimum mis en vigueur en 1892 est à peu près le même que le tarif général de 1881. Donc le meilleur régime sous lequel les puissances étrangères peuvent être placées sera celui dans lequel elles se seraient trouvées avant si elles n'avaient pas fait de conventions. Il y a donc eu véritablement en 1893 un réel relèvement de droits et un pas dans la voie du protectionnisme. Ce relèvement correspond à peu près à 25 o/o des tarifications antérieures.

Enfin les législateurs de 1892 se sont préoccupés de rendre aux industries jusqu'alors sacrifiées, les industries textiles en particulier, et surtout à l'agriculture, leur place dans la protection du travail national. On a donc élaboré un tarif agricole complet et raisonné qui n'avait jamais été fait encore. Pour la fixation de ce tarif, on s'est fondé non seulement sur la situation inférieure faite jusqu'alors à l'agriculture et sur ce fait que, de tous les produits du travail c'est celui qui rapporte le plus au pays, parce qu'il n'emprunte rien à l'étranger et est tout bénéfice pour la richesse publique, mais encore sur ce que l'agriculture française était menacée de toutes parts et qu'il fallait la protéger.

Ces menaces venaient de l'occident et de l'orient,

de l'occident parce que les pays de l'Europe centrale, la Hongrie, l'Autriche et de l'Europe orientale, la Bulgarie et surtout la Roumanie envoyaient en France une grande quantité de produits agricoles, et de l'occident, parce que les peuples jeunes des Etats-Unis et du Mexique se mettaient à l'agriculture et arrivaient à produire à bien meilleur compte que la France sur leur sol vierge et avec une main-d'œuvre à très bon marché. Les blés d'Amérique parvenaient en France à bon compte, encore grâce à l'abaissement du fret.

Il faut ajouter à cela les causes d'infériorité de l'agriculture française devant le producteur étranger, et en particulier devant le producteur de l'Inde, infériorité due aux écarts de change entre les prix de l'union latine et les pays à étalon d'argent. Cette infériorité était devenue plus marquante encore depuis la suppression légale de la frappe de l'argent : Aussi, le tarif de 1892 voulait-il tenir compte, pour la protection de l'agriculture française des écarts de change qui étaient au préjudice de la production française.

Les tarifs de 1892 tout en faisant donc une part aussi large que possible à l'agriculture ont pourtant maintenu l'entrée en franchise des laines, des peaux brutes, des soies et du lin, moins parce que ce sont des matières premières (1) que parce que ce sont

---

1. On reconnaît généralement maintenant qu'il n'y a plus de

des matières dont se servent les plus grandes industries françaises, que ces industries rencontrent déjà sur les marchés étrangers des tarifs élevés et qu'il eût été dangereux pour l'industrie française d'en augmenter encore le prix. Les propositions qui furent faites à la Chambre pour instituer des droits sur ces matières à condition qu'ils seraient restitués à la sortie sous la forme de drawback, furent repoussés à cause du caractère très onéreux de drawbacks pour le Trésor. La mesure ne fut admise accompagnée d'autres garanties que pour le coton.

La franchise de ces produits fut d'ailleurs corrigée en partie par les lois du 15 janvier 1892 qui accordaient à la sériciculture et à la culture du lin et du chanvre des primes et des encouragements destinés à stimuler la production nationale.

Dans l'ensemble, à l'exception des produits précités, les tarifs de 1892 donnent à l'agriculture la protection qu'elle attendait. Les droits ont été relevés sur un grand nombre de produits, tels que les viandes abattues, les fourrages, les vins, etc.. et

---

matière première proprement dite. Tout est matière première si l'on envisage les objets visés au point de vue de transformations ultérieures qu'ils peuvent subir ; rien n'est matière première si on considère que tous les produits qui sont le fruit d'un travail quelconque sont déjà des produits « industriels » et doivent être égaux devant la douane.

ont été institués sur un grand nombre d'autres produits qui entraient en franchise sous l'empire des tarifs conventionnels : nous voulons parler des beurres et margarines, œufs, fourrages, saindoux, miel, cire, les raisins frais, des légumes frais les sons et surtout les bois.

Tels sont les caractères généraux du tarif de 1892 qui fut promulgué le 11 janvier 1892. Le tarif minimum devait être concédé à celles des nations qui accorderaient un traitement de faveur ou la clause de la nation la plus favorisée.

Une question se posait de savoir si les mots « tarif minimum » signifiaient « tarif le plus bas ». Il semble que dans les discussions, la Chambre eût envisagé la possibilité de concéder par traité des tarifs plus modérés encore que le tarif minimum contre des droits équivalents.

Le système du double tarif ne supprime pas les conventions commerciales, au contraire, puisque la France se proposait d'accorder son tarif minimum aux nations qui lui concédaient le traitement de la nation la plus favorisée. Mais le tarif minimum était l'extrême limite des concessions du gouvernement français fixé à l'avance par lui, sauf de très rares exceptions où on laissait entrevoir que cette limite pourrait être dépassée. Il y a là une sorte de fixation de la volonté du gouvernement de ne pas descendre au delà de certaines concessions et un

avertissement aux autres nations qu'elles n'aient pas à attendre de lui d'autres avantages.

Mais le tarif minimum, par définition même, n'est pas un tarif général, et les puissances devront, pour en obtenir le bénéfice, concéder elles aussi des avantages. Si bien que, en fait, l'égalité de traitement qui était un des arguments les plus forts des partisans de la clause de la nation la plus favorisée est obtenue de la même façon par la concession du tarif minimum à un certain nombre de nations, mais avec cette différence, qui nous paraît très importante, c'est que, de propos délibéré et de son plein gré, le gouvernement concède à une nation la jouissance de son tarif minimum et, par le simple jeu d'une mécanique d'autres puissances que celles à qui elle l'a concédé ne sont pas appelées à en jouir gratis.

Mais là encore l'avantage du système n'est pas en pratique aussi certain qu'il le paraît en théorie, à cause toujours de la clause de la nation la plus favorisée, dont l'effet continue à se manifester lorsque cette clause régit les relations commerciales de deux pays d'une façon permanente. C'est ce qui se passe entre la France et l'Allemagne, à cause de l'article 11 du traité de Francfort. La France est donc tenue de concéder à l'Allemagne son tarif minimum, dès l'instant que ce dernier est concédé à une autre nation quelconque, sans que l'Allemagne, pour l'obtenir, ait à faire aucune concession.

De plus, le gouvernement peut fort bien, s'il juge les avantages que ses cocontractants lui font, trop minimes, ne leur accorder en retour qu'une partie de son tarif minimum et ne pas les traiter, en bloc, de la même manière que d'autres puissances qui auront fait un plus grand nombre de sacrifices pour obtenir la jouissance du tarif minimum complet.

Il reste à apprécier le régime de 1892 et ses effets. On peut dire qu'à son heure il fut un progrès, mais qu'il est devenu une arme de lutte insuffisante en face des armes subtiles des autres nations. Envisageons d'abord les effets immédiats du régime de 1892 ; il ne sont pas mauvais.

On a adressé à ce système une objection, et on lui a assigné un résultat fatal : c'est un régime prohibitif, a-t-on dit, qui amènera l'isolement de la France parce qu'il restreint la base des négociations. En effet, ajoutait-on, toutes les puissances, qui traiteront désormais avec la France, sauront à l'avance qu'elle est l'extrême limite des concessions qu'elle entend faire, et souvent les négociations en seront arrêtées par le seul fait que ces concessions seront jugées insuffisantes. Si donc, la faculté pour un gouvernement de se retrancher derrière les chiffres votés par le Parlement peut être considérée comme un supplément de force pour ce dernier, il ne faut pas perdre de vue que cette quasi-impossibilité de faire des concessions peut en même temps être pour le gou-

vernement une cause de faiblesse et la cause directe de l'échec de ses négociations.

Les faits n'ont nullement justifié ces prévisions et n'ont point donné raison à ces arguments. La loi du 29 décembre 1891 avait autorisé le gouvernement, avant même l'application du tarif, à accorder le tarif minimum, à tous les Etats qui assureraient à la France le traitement de la nation la plus favorisée. En fait, il fut accordé à presque tous les Etats qui étaient antérieurement liés à la France par des traités de commerce. Tous les Etats, ou du moins presque tous acceptèrent ce tarif minimum. Seuls le Portugal, la Roumanie et l'Espagne demeurèrent en dehors de ce traitement.

Le Portugal n'avait point de traité et quant à l'Espagne, qui pratiquait depuis 1899 le système du double tarif, ce n'est pas elle qui refusa le tarif minimum français, mais la France qui entra en pourparlers avec elle au sujet du tarif minimum espagnol. En effet, ce tarif était plus élevé que le tarif français, et eût voulu, en France, obtenir des réductions que les Espagnols refusèrent.

Toutefois après des pourparlers la France consentit, en échange du tarif minimum espagnol, à accorder à l'Espagne son tarif minimum.

La Suisse avait, elle aussi, accepté le régime français. Mais elle ne l'avait accepté qu'à titre provisoire. Des pourparlers s'engagèrent, la Suisse

réclamant des réductions. La France n'en voulant point faire, une guerre douanière s'ensuivit qui dura jusqu'en 1895, mais n'eut point, pour l'un ou l'autre pays, de conséquences bien graves. Cette lutte se termina grâce à la bonne volonté du Parlement français qui consentit à diminuer les droits de son tarif minimum sur une trentaine de tarifications.

En 1893 le Parlement avait déjà fait au tarif de 1892 une première modification pour faciliter une entente avec la Russie.

Les conventions ainsi faites avec la Russie et avec la Suisse ne sont pas de véritables traités de commerce. La France demeure libre de modifier ses tarifs et de les relever quand il lui plaît (par exemple le relèvement de tarif de 1899 sur les tissus de soie pure). La Suisse et la Russie, de leur côté, demeurent libres de dénoncer la convention quand il leur plaît, six mois ou un an à l'avance.

A partir de cette époque, la France a conclu un certain nombre de conventions sur les bases de son tarif minimum.

En 1899, un accord fut conclu avec l'Italie. La guerre des tarifs entre la France et l'Italie avait déjà cessé depuis quelques années, mais aucune convention n'était intervenue entre ces deux puissances. En 1899, la France accordait à l'Italie son tarif minimum, en exceptant les vins et les soies et l'Italie consentait, en retour, à la France, des abaissements

à son tarif général sur la moitié des tarifications.

Les craintes de l'isolement de la France que faisaient entendre les adversaires des tarifs de 1892 ne se sont donc pas réalisées. La France est parvenue à ce résultat que son tarif d'application n'est pas son tarif général, mais son tarif minimum, et elle a gagné à cette transformation du régime de 1860 de conserver intacte sa liberté douanière.

Les adversaires des traités de 1892 avaient aussi mis en lumière les conséquences que le Parlement pourrait relever les tarifs autrement qu'à bon escient, étant donné la tendance généralement reconnue des Parlements à exagérer dans le sens de la protection. Ces prévisions ne se sont pas réalisées plus que les précédentes. Les seuls changements de tarifs qui furent faits portèrent sur les tarifs agricoles, qui n'avaient, d'ailleurs, pas été compris dans les traités de commerce sous le régime précédent, et n'auraient pas eu par conséquent de garanties plus sérieuses de stabilité.

Les droits sur les blés furent portés à 7 francs l'hectolitre en 1894. Plus tard, on releva les droits sur les vins, les maïs et les mélasses destinés à la distillerie.

En 1903, un autre relèvement de droits important eut lieu sur le bétail.

A l'exception de ces matières, les changements apportés au tarif de 1892 furent très peu nombreux

et portèrent sur des matières d'importance secondaire.

Quels furent donc les résultats généraux de la réforme de 1892 en France avant les nouveaux traités allemands ?

Si l'on examine une période de vingt-quatre ans, s'étendant de 1884 à 1907, on peut la diviser en trois périodes de huit ans, une antérieure à la réforme de 1892 et les deux secondes postérieures.

Pendant la première, la moyenne des importations a été de 4.287 millions, tandis que la moyenne des exportations était seulement de 3.386 millions.

Pendant la seconde période, immédiatement après l'application du nouveau régime, la moyenne des importations s'élevait à 4,045 millions et la moyenne des exportations à 3.477 millions. Il est vrai que cette seconde période s'étendit presque entièrement sur une période de crise.

Enfin pendant la troisième période, la moyenne des importations a atteint 4.902 millions et la moyenne des exportations 4.594 millions.

Le déficit commercial a été, comme on le voit, en diminution constant : il a passé de 901 millions à 568 millions et à 308 millions (1).

Le déficit alimentaire subi par la France pendant

---

1. Edmond Théry, *Les Progrès économiques de la France*, p. 72.

la période de 1884-1891 qui représentait 695 millions de francs s'est transformé en excédent alimentaire de 6 millions de francs pour la période 1900-1907 (1).

Au contraire, les importations annuelles de matières nécessaires à l'industrie ont sensiblement augmenté, ce qui n'est pas moins satisfaisant pour les progrès de l'industrie nationale française.

Toutefois, on a adressé aux tarifs de 1892, même en présence de ces résultats, des objections nombreuses dont quelques-unes sont fondées, comme nous le verrons dans le chapitre suivant. Ils sont trop rigides pour se plier aux nécessités modernes des relations commerciales internationales.

Mais il faut dire ici, en manière de conclusion que, en face des autres tarifs étrangers, les tarifs français de 1892 n'étaient pas, comme on l'a dit, des tarifs prohibitifs. Les relèvements de tarifications qu'ils amenèrent étaient nécessaires, si la France ne voulait pas voir tomber son commerce extérieur et son industrie sous la pression de la concurrence étrangère.

Une brève comparaison de ce tarif avec les tarifs étrangers mettra les choses au point.

La classification douanière du tarif français repose sur la considération presque exclusive des matières avec lesquelles sont fabriquées les produits. Elle com-

---

1. Thery, *op. cit.*, p. 79.

prend quatre catégories : matières animales, matières végétales, matières minérales, fabrication. Cette classification, basée sur les sciences naturelles, ne correspond à aucune idée économique. Le tarif de 1892 était subdivisé en 34 classes et 654 articles dont quelque-uns réunissent parfois les objets les plus divers. Il est évident, sans qu'il soit besoin d'insister d'avantage, qu'une telle classification est dépourvue de toute base économique et que les tarifications qui en résultent sont arbitraires et illogiques.

Le tarif allemand envisage principalement la destination du produit et le travail qui y a été incorporé. Il taxe beaucoup plus lourdement les objets de luxe et tel objet, soumis à une tarification assez modérée, quitte sa classe et est soumis à une taxe beaucoup plus élevée, lorsqu'il a été travaillé de façon à devenir un produit de luxe (1).

D'autre part, le tarif français n'est pas, si l'on considère les matières tarifées qui font véritablement l'objet de transactions plus prohibitif que d'autres tarifs européens, il l'est peut-être moins. Prenons par exemple les tissus de laine. Dans les tarifs de 1892, ils sont frappés de droits de 35 à 140 francs. En Allemagne, ces droits atteignent 125 à 275 francs et en Autriche 200 à 275 francs. Les tissus de soie sont frappés en France de 150 à 300 francs, en Allemagne

---

1. Funck Brentano et Dupuis, *Tarifs douaniers*, p. 107 et s.

de 625 à 1.250 francs. Les tarifs pour vêtements de soie s'élèvent en Allemagne jusqu'à 1.500 francs (eu égard au travail incorporé) et en France ils ne dépassent pas 500 francs.

Ces exemples prouvent assez que les tarifs de 1892 n'étaient pas des tarifs prohibitifs, mais des tarifs de défense.

Quoi qu'il en soit, ces tarifs paraissent aujourd'hui insuffisants, et surtout le système de tarification adopté, qui, pourtant dans une certaine mesure, a porté remède, comme nous l'avons vu, à la fameuse clause de la nation la plus favorisée, n'est pas parfait.

C'est que si la stabilité est nécessaire dans les conventions commerciales, le changement ne l'est pas moins. Aujourd'hui, au seuil de 1910 les conditions du commerce extérieur se sont encore transformées : les nations ont marché plus loin dans la voie du protectionnisme et quelques-unes nous ont montré l'exemple de procédés nouveaux. Aussi la question de la revision douanière s'impose-t-elle en 1910 comme elle s'imposait en 1892 et discute-t-on de l'opportunité et du sens des réformes à faire. Nous verrons dans le chapitre suivant qu'elles sont les conditions nouvelles des relations douanières internationales.

---



## CHAPITRE V

---

### LES NOUVEAUX TRAITÉS ALLEMANDS ET LES SPÉCIALISATIONS

---

Tandis qu'en 1892 la France abandonnait le système des traités de commerce, l'Allemagne, par un revirement soudain, y revenait après plus de dix ans d'expérience contraire. C'est que, dans l'intervalle, elle avait trouvé un moyen pour jouir de tous les avantages des traités sans en subir aucunement les inconvénients, qui, nous l'avons vu, viennent principalement de l'insertion dans les traités de la clause de la nation la plus favorisée.

De plus, l'Allemagne, comme la France, était obligée au respect de cette clause vis-à-vis de ce dernier pays, puisque l'article 11 du traité de Francfort stipulait le traitement réciproque. Or, l'Allemagne avait surtout abandonné la pratique et la politique des traités de commerce à cause de cet article 11. Elle trouvait dangereux pour ses intérêts que la France

profitât des concessions qu'elle faisait aux autres nations, par le simple jeu automatique de la clause. De plus elle avait besoin en 1879 de protéger son industrie qui commençait seulement son merveilleux essor, et pour cela elle en revient au système du tarif général très nettement protectionniste.

En 1892, la situation intérieure de l'Allemagne avait changé. L'industrie allemande, très développée, avait besoin de se créer des débouchés, et était déjà menacée par la crise redoutable qu'elle a traversée au début du xx<sup>e</sup> siècle. L'Allemagne songea donc à réglementer ses relations avec les pays voisins au moyen de nouveaux traités. Elle en conclut un certain nombre en 1892 et les renouvela en 1902 sur les bases de son nouveau tarif qui devait entrer en vigueur en 1906. La Chambre de commerce de Paris dit, jugeant ces traités : « La conception de l'Allemagne avec ces traités à long terme est une conception qui prouve un pays rompu aux négociations économiques. On ne peut nier que des arrangements de cette nature placent les industriels et les commerçants dans une situation favorable sur les marchés étrangers en leur assurant l'égalité de traitement avec la nation la plus favorisée. » Mais la Chambre parisienne ne paraît pas voir comment l'Allemagne fausse et atténue au contraire l'application de cette clause.

Il est étrange que, la France et l'Allemagne ayant

eu également à souffrir de l'article 11 du traité de Francfort, ces deux nations aient pris les routes diamétralement opposées pour se mettre à l'abri de ces conséquences fâcheuses. La France a voulu, en élaborant un tarif minimum, qui constituerait pour ainsi dire l'ensemble des ultimes faveurs accordées au pays le plus favorisé, limiter les effets de la clause en sachant, à l'avance, à quoi l'engageait très exactement les concessions. Le tarif minimum a été discuté de façon à prévoir toutes les hypothèses. Sans doute, il liait un peu les mains des négociateurs français, et les empêchait, en fait, sinon en droit, de gagner des faveurs en en concédant de nouvelles, mais au moins il paraissait avoir l'avantage d'éviter les surprises et les déconvenues dans l'extension aux pays non contractants des faveurs concédées aux pays avec lesquels il eût été possible de conclure de nouveaux et plus avantageux traités.

L'Allemagne trouva un moyen plus subtil pour résoudre le problème. Elle consentit à subir la clause de la nation la plus favorisée, mais du moins sans en souffrir. « Les concessions qu'elles a consenties sont nombreuses, mais souvent de médiocre importance; l'adresse avec laquelle elle les a souscrits en a augmenté le prix. Beaucoup sont de simples consolidations de droits inscrits au tarif général, c'est-à-dire que l'Allemagne s'engage à ne pas modifier vis-à-vis des Etats contractants, pen-

dant la durée des traités, les taxes établies sur certaines marchandises au cas, où durant ce laps de temps elle viendrait à reviser son tarif général. Si celui-ci a été bien fait, l'engagement n'est point de très grande importance, mais il a pour qui l'obtient l'avantage de donner aux droits consolidés cette fixité dans les rapports qui est un des objets et une des utilités des traités de commerce. D'autres concessions comportent des réductions de tarifs, les unes embrassent des articles entiers du tarif, les autres ne s'appliquent qu'à une ou plusieurs spécialités d'un article, et n'ont par suite qu'une portée restreinte. Grâce à la rédaction extrêmement large et compréhensive du tarif général, rien n'est plus facile que de limiter étroitement l'avantage accordé ; il suffit de déterminer d'une façon très précise et très détaillée les moindres conditions ou qualités des objets auxquelles s'appliquera la réduction consentie ; on ne court point risque que la formule nette et stricte à laquelle il faut recourir puisse être confondue avec la formule très générale et par là même, parfois vague et obscure, de l'article du tarif auquel on déroge ; on n'est point exposé à ce qu'elle puisse prêter à interprétation et à extension au delà de la pensée des négociateurs des effets de la réduction consentie (1).

---

1. Funck-Brentano et Dupuis. *Les Traités de Commerce et les Tarifs douaniers*, p. 143.

C'est d'après ces principes, que nous illustrerons tout à l'heure d'exemples, que l'Allemagne a passé les traités de 1891-1892, et que, en 1902-1904, elle les renouvela sur les bases de son nouveau tarif. Elle contracta ces traités avec sept Etats : la Russie, l'Autriche-Hongrie, la Suisse, la Belgique, l'Italie, la Roumanie et la Serbie. Ces traités, que l'Allemagne présente comme de simples additions aux traités de 1892, sont conclus sur une base plus restreinte encore et ont un véritable caractère de protection. Différentes voix se sont élevées en France pour prétendre que ces nouveaux traités étaient très nettement dirigés contre la France et que la clause du traité de Francfort était par eux rendue illusoire. Mais il faut en analyser de près la teneur pour y voir les mesures de prohibition qui y sont contenues. Dans l'ensemble, ils paraissent témoigner surtout d'un désir de favoriser l'agriculture aux dépens de l'industrie.

L'Allemagne obtient dans ces traités des mesures de faveur, mais elle fait aussi de nombreuses concessions. Dans le traité avec l'Italie, elle favorise l'entrée des marbres, albâtres, granits, etc., en tant qu'œuvre d'art, moyennant quoi l'Italie lui concède en retour un traitement de faveur pour des articles de bonneterie, ganterie, mercerie, les objets de porcelaine, les machines-outils, etc., etc. Dans le traité avec l'Autriche, les concessions faites par

l'Allemagne sur les meubles en bois tourné de fabrication autrichienne, les fruits, les verres de Hongrie ont comme réponse la possibilité pour l'Allemagne de relever ses taxes sur les matières textiles de l'industrie autrichienne. Très souvent, en effet, les concessions réciproques faites dans ces traités sont remarquables au point de vue suivant : au lieu d'être des concessions qui consistent en abaissement de taxes, elles sont une entente entre les cocontractants pour relever de part et d'autre, et sans qu'il en résulte de difficultés dans les relations, un certain nombre de taxes et se protéger. Aussi, dans le traité que passa l'Allemagne avec la Russie, voici ce qu'on peut relever. Les blés russes (et la Russie s'en est dans la suite plainte amèrement) paieront à leur entrée en Allemagne 1 m. 50 à 2 marks de plus par 100 kilos.

Cette mesure est prise par l'Allemagne pour protéger sa culture du blé à laquelle la production russe, beaucoup supérieur aux besoins de la consommation russe faisait grand tort. En revanche, la Russie obtient l'autorisation de relever ses droits, en frappant à leur entrée en Russie divers produits de fabrication allemande pour lesquels l'Allemagne à déjà une telle supériorité tant au point de vue du bon marché de la main-d'œuvre que de la rapidité d'extraction, que ces droits nouveaux dont la Russie les frappera ne les empêchera nullement d'entrer en

Russie, et de s'y vendre aussi bien qu'auparavant (1). Ceci montre bien comment l'Allemagne a conçu les nouveaux traités de commerce et de quel esprit elle s'est inspirée pour les conclure. De plus, comme nous l'exposons ci-dessus, l'Allemagne et d'autres nations en Europe sont rentrées dans une nouvelle voie pour annihiler les effets de la clause de la nation la plus favorisée. Quelques exemples montreront le mécanisme de ces spécialisations. Dans son tarif général l'Allemagne embrasse une large catégorie de produits dont elle sectionne ensuite quelques produits spéciaux dans les traités qu'elle passe avec les nations étrangères. Elle s'arrange pour que ces produits soient pour ainsi dire des monopoles des pays avec lesquels elle traite, si bien que ces pays se trouvent favorisés à l'exclusion de tous les autres. En effet, pour jouir de la clause de la nation la plus favorisée, il faudrait que la France, par exemple, dont les relations avec l'Allemagne sont régies par l'article 11 du traité de Francfort, c'est-à-dire par la clause de la nation la plus favorisée sans autre limitation que celles énoncées au paragraphe 2, soit dans les conditions très étroitement délimitées dans chacun des tarifs conventionnels.

Ainsi le tarif général allemand de la loi douanière

---

1. Rapport de M. Charles Philippe au Congrès du Commerce et de l'Industrie du 20 juin 1906.

du 25 décembre 1902 porte à son article 100 :

« Les chevaux valant jusqu'à 1.000 marks par tête paieront par tête 90 marks ; ceux valant plus de 1.000 marks jusqu'à 2.500 marks, 180 marks, et ceux valant plus de 2.500 marks par tête paieront 360 marks. » Et une note accompagnant cet article porte : « Les chevaux importés pour la reproduction pour le compte de l'Etat ou avec son autorisation, pourront, en vertu d'une décision spéciale à édicter par le Conseil fédéral, être admis au droit de 10 marks par tête, s'ils n'ont pas plus de deux ans et au droit de 20 marks par tête s'ils ont plus de deux ans. Les chevaux valant jusqu'à 300 marks par tête et ayant moins de 1 m. 40 à l'hippomètre acquitteront 30 marks par tête. » On voit combien ces conditions sont générales et embrassent une vaste catégorie d'animaux. C'est là le tarif applicable à tout le monde. Mais il y a des nations plus favorisées qui ont avec l'Allemagne des traités et jouissent d'un tarif conventionnel.

Le même exemple choisi dans les tarifs conventionnels montre comment le jeu de la clause de la nation la plus favorisée est entravé et comment l'Allemagne arrive à faire des concessions très importantes limitées absolument à certains pays. De plus il faut ici faire une remarque, c'est qu'au premier abord on voit bien la faveur consentie, mais on se rend moins bien compte des pays contre qui cette

faveur est dirigée. Nous allons voir qu'avec un moment de réflexion il est aisé de découvrir toute la politique complexe que cachent ces spécialisations.

Voici ce qui est inscrit aux tarifs conventionnels résultant des traités additionnels conclus par l'Allemagne le 3 décembre 1904 avec l'Italie, le 22 juin 1904 avec la Belgique, le 28 juin-15 juillet 1904 avec la Russie, le 8 octobre-25 septembre 1904 avec la Roumanie, le 12 novembre 1904 avec la Suisse, le 25 septembre-16 novembre 1904 avec la Serbie et le 25 janvier 1905 avec l'Autriche-Hongrie.

Dans le traité passé avec la Belgique, des taux réduits sont consentis pour d'autres races : « La race flamande brabançonne et ardennaise. Les chevaux appartenant à ces races valant jusqu'à 1.000 marks par tête paieront 50 marks ; ceux qui valent de 1.000 à 1.500 marks paient 75 marks. » Et le tarif ajoute cette remarque : « Les chevaux qui pourront être imposés aux taux réduits doivent exclusivement appartenir à la race pure flamande, brabançonne ou ardennaise ou aux croisements de ces races entre elles. Pour jouir des taux réduits les importateurs seront tenus de produire pour chaque cheval un certificat délivré par un agent de l'Etat belge, attestant que l'animal appartient exclusivement à la race pure flamande, brabançonne ou ardennaise ou au croisement de ces races entre elles. »

Il n'est pas oiseux pour bien montrer comment, tout en s'en tenant à la politique des traités de commerce, certains pays sont arrivés à neutraliser la clause gênante de la nation la plus favorisée, de multiplier un peu les exemples. Le tarif allemand en fourmille, et ils sont peut-être plus frappants encore que l'exemple ci-dessus des chevaux flamands ou brabançons.

« *Traité avec l'Autriche.* — Chevaux de race norique, pur sang d'une valeur allant jusqu'à 1.000 m. par tête, 50 marks ; de plus de 1.000 jusqu'à 1.200, par tête, 75 marks ; de plus de 1.500 jusqu'à 2.500 marks par tête, 120 marks.

» Autres chevaux allant jusqu'à une valeur de 1.200 marks par tête, 72 marks ; de plus de 1.200 jusqu'à 2.500, 120 marks. » Et le tarif ajoute : « Par décision spéciale du Conseil fédéral, des chevaux importés pour l'élevage par l'Etat, âgés de deux ans et moins sont soumis à une taxe de 10 marks par tête, âgés de plus de deux ans à une taxation de 20 marks par tête. Les chevaux ne valant pas plus de 300 marks par tête et mesurant en hauteur moins de 1 m. 40 au garrot, tous soumis à une taxe de 30 marks seulement par tête. Les chevaux soumis aux taxations spéciales de 50 et 75 marks par tête doivent appartenir exclusivement à la race norique pure ou au croisement d'un étalon de cette race avec une jument d'une autre race de pur sang. L'importateur doit prouver qu'ils rem-

plissent cette condition par la *production d'un certificat émanant de bureaux autrichiens ou hongrois*. Les gouvernements des parties contractantes s'entendront sur les bureaux auxquels seront confiés la délivrance des certificats et sur les règles à observer dans cette opération.

Dans les cas douteux, l'administration allemande conserve le droit de vérifier si le cheval introduit possède les signes et particularités dont dépend le traitement douanier le plus favorisé. « Il est donc nécessaire pour pouvoir bénéficier du traitement de faveur concédé à l'Autriche pour l'importation des chevaux : 1° de n'importer que des chevaux de race norique, pur sang, race qui est un monopole de l'élevage autrichien, ou à peu près ; de plus, que le certificat constatant que l'importateur se trouve dans les conditions requises, émane des bureaux autrichiens. Il est bien évident que de pareilles conditions sont la concession d'un droit préférentiel absolu pour l'importation des chevaux consenti à l'Autriche.

En ce qui concerne la race bovine, voici les termes des traités. Avec l'Autriche il est stipulé que les animaux de race bovine paieront 8 marks par 100 kilogrammes du poids de l'animal vivant. Des dispositions spéciales sont ensuite édictées pour les importations faites par l'Etat ou avec son autorisation et pour les bêtes de la zone frontière. Dans le traité avec la Roumanie, le droit par 100 kilo-

grammes est de 14 m. 40. Mais comme il est stipulé (stipulation sur laquelle nous aurons à revenir) que quand un produit est compris dans plusieurs traités, c'est le droit le plus réduit inscrit en caractères gros qui sera applicable, la Roumanie profite en réalité du droit des 8 marks concédé à l'Autriche.

Mais c'est surtout dans le traité avec la Suisse que les spécialisations sont marquées. Voici les conditions à l'importation prévues dans ce traité :

« Bétail bovin de la région du haut plateau et des montagnes appartenant à la Grande race tachetée ou à la race brune :

» Taureaux qui ont été élevés à une altitude d'au moins 300 mètres au-dessus du niveau de la mer et ont fait chaque année un estivage d'un mois, au minimum à une altitude d'au moins 800 mètres au-dessus du niveau de la mer et destinés à la reproduction dans les exploitations agricoles... 9 marks par tête.

» Vaches et autres femelles (génisses, etc.) âgées de plus d'un an et demi, et qui ont été élevées à une altitude d'au moins 300 mètres au-dessus du niveau de la mer et ont fait chaque année un estivage d'un mois au minimum à une altitude d'au moins 800 mètres au-dessus du niveau de la mer, destinées à la reproduction dans des exploitations agricoles, ou à des stations laitières... 20 marks par tête.

» Les mêmes destinées à des agriculteurs des dis-

triets bavarois de Lindau, Kempten, Southofen, Oberdof, Fussen, Kaufbeuren, Schongau et Landsberg-sur-Leck, ainsi que les arrondissements urbains bavarois de Lindau, Kempten, Kaufbeuren et Landsberg-sur-Leck pour être employées dans leurs propres exploitations... 20 marks par tête.

» Jeunes bêtes femelles âgées de six semaines à un an et demi et qui ont été élevées à une altitude d'au moins 300 mètres au-dessus du niveau de la mer, et ont fait chaque année un estivage d'un mois au minimum à une altitude d'au moins 800 mètres au-dessus du niveau de la mer, destinées à la reproduction dans des exploitations agricoles... 12 marks par tête.

» Destinées à des agriculteurs des districts et arrondissements urbains bavarois ci-dessus désignés pour être employées dans leurs propres exploitations... 12 marks par tête.

» Autres génisses âgées de six semaines et plus, 9 marks par 100 kilogrammes du poids de l'animal vivant. »

Puis le traité prend soin de définir très exactement et très limitativement ce qu'on entend par bétail bovin de la grande race tachetée, et par bétail de race brune. « On entend par bétail bovin de la grande race tachetée les variétés tachetées rentrant dans la catégorie des brachycéphales. Par bétail de race brune,

on entend les variétés rentrant dans la catégorie des dolichocéphales spécialement dans celle du bétail alpin, et qui présentent un pelage dont les nuances vont du gris argenté au brun foncé ou brun noir et les particularités suivantes : muffle noir marqué de brun très clair presque blanc ; onglons noirs ; extrémité des cornes noires, et extrémité de la queue foncée. Lorsque l'on demande que du bétail de la grande race tachetée ou de la race brune soit admis au droit spécifique, on doit, dans les cas douteux et sur la réquisition des autorités douanières, prouver par la présentation de certificats officiels ou de toute autre manière appropriée que les conditions relatives à l'élevage et à l'estivage aux altitudes prescrites sont remplies. »

Les droits concernant les fromages sont également des droits de faveur pour l'Italie et la Suisse. Au tarif général, les fromages paient 30 marks par 100 kilogrammes. Mais le traité avec l'Italie stipule que les fromages stracchino (fromage de Milan), gorgonzola, fontinia et parmesan ne paieront que 20 marks et le traité avec la Suisse, que les fromages à pâtes dures, en forme de meule du poids de 4 kilogrammes au moins par pièce paieront seulement 15 marks, et une rectification intervenue en 1906 ajoute que le droit le plus réduit, éventuellement consenti par l'Allemagne aux spécialistes suisses de fromages sera également applicable aux fromages

similaires d'Italie, ainsi qu'aux spécialités italiennes dénommées au tarif A : stracchino, gorgonzola, fontinia et parmesan.

Ces fromages qui sont des spécialités, mais qui aussi constituent la grande production fromagère de la Suisse et de l'Italie jouissent d'un traitement de faveur, qui se transforme pour la France ou pour l'Angleterre qui ne fabriquent ni stracchino, ni fontinia (et pour cause) en un véritable traitement de prohibition.

L'article 210 du tarif comprend les droits divers sur la moutarde. En poudre même deshuilée la moutarde paie, en petits récipients pour la vente au détail 60 marks les 100 kilogrammes, en autres récipients 6 marks, et, dans le traité avec la Russie, ce droit est réduit à 3 francs à condition d'être contenue dans d'autres récipients que les petits récipients pour la vente au détail. « Sans doute ici personne ne paraît visé, mais la moutarde anglaise et la moutarde française faites en petits récipients pour la vente au détail se voient aussi la porte fermée à l'importation allemande. L'article 211, qui règle la situation de la moutarde préparée, est un coup direct à l'importation des mêmes pays. La moutarde préparée avec du moût, des épices et autres ingrédients paie 60 marks les 100 kilogrammes.

Lorsque la France a élevé contre les spécialisations des récriminations, l'Allemagne a fait valoir

bien haut cette diminution des tarifs sur les soies, et a répondu que, si elle avait élevé son tarif ailleurs c'est que « sur les terres colorantes, calcinées ou moulues, les verres à moitié taillés, les verres à lunettes taillés, les celluloïdes en blocs, les pianos, les automobiles de 2 quintaux métriques ou plus, les doubliers caoutchoucs ou étoffes à carder, les cuirs à gants, le cuir verni, les volailles non vivantes, les panneaux, les ardoises pour toitures, les chevaux, à l'exception des chevaux de luxe d'un prix élevé, le tarif allemand est sensiblement inférieur au tarif minimum français ».

Il faut ajouter une remarque, c'est que les spécialisations dirigées par l'Allemagne contre la France sont encore faites d'une façon très habile en ce qu'elles sont consignées même dans le tarif général.

Quelques exemples tirés de ce tarif général le montrent bien. Par exemple l'article 408 du tarif général taxe à raison de 1.875 francs les 100 kilos certaines mousselines fabriquées d'une manière particulière. Or, il se trouve que cette fabrication est justement le secret et la supériorité de l'industrie lyonnaise ; de même les gazes de soie qui pèsent plus de 20 grammes au mètre carré, et qui sont la gloire de la fabrication lyonnaise, paient 1.500 marks à l'entrée en Allemagne au lieu de 1.000 marks.

Les mêmes spécialisations se retrouvent au sujet des produits agricoles. Les légumes frais et les pri-

meurs exportés en grande quantité par la France sont taxés au lieu d'entrer en franchise, comme autrefois. Il en est de même pour le moût de vin rouge pour coupage qui paiera 15 marks au lieu de 10 les 100 kilos, le beurre frais dont les droits sont élevés à 20 marks le double quintal au lieu de 16.

Enfin, quand les tarifs allemands ne prennent pas une attitude de résistance et de prohibition aussi nette vis-à-vis des produits français, ils demeurent dans des termes vagues qui n'en sont pas moins une menace perpétuelle pour les industries qui ne sont pas directement visées par les articles.

Ainsi l'article 219 du tarif allemand vise les articles de consommation en récipients. Ceci est très vague. Or, dans les traités, il n'est parlé touchant ces articles que de la marmelade d'abricots (qui est une spécialité autrichienne), les conserves de tomates et les olives (monopole ou à peu près de la production italienne) et le lait condensé (que l'on fabrique presque exclusivement en Suisse). De tous ces produits la France n'exporte guère. Quel sera donc le traitement accordé aux conserves françaises qui ne sont ni abricots, ni tomates, ni lait, ni olives ? Aucune précision n'est apportée et les conserves françaises se voient accablées du simple tarif général.

On voit assez combien ces étroites spécialisations limitent l'application de la clause de la nation la plus favorisée et comment les traités de commerce

qui dans la politique de 1860 étaient les instruments de l'esprit libre-échangiste sont devenues, grâce à ce subtil stratagème, les instruments, au contraire, d'un étroit protectionnisme.

Tous les traités ainsi conclus doivent avoir une durée maximum de douze années. Ils doivent tous prendre fin uniformément le 31 décembre 1917. Tous les textes qui figurent dans le tarif douanier de 1902, dont nous avons extrait les quelques exemples précédents, s'expliquent par le désir qu'a l'Allemagne d'entraver la concurrence des pays producteurs et spécialement l'entrée en Allemagne des produits agricoles et des articles que l'industrie allemande a encore de la peine à produire et pour lesquels elle est encore tributaire de l'étranger.

Quelles sont les raisons qui ont amené l'Allemagne à cette politique nouvelle et qui, de libre-échangiste qu'elle était en 1860, en ont fait au contraire la nation protectionniste qu'elle est devenue? Bismarck, qui s'était peu préoccupé de l'industrie et avait accepté jusqu'en 1870 le programme des nationaux libéraux, ne crut pas devoir s'en occuper davantage après 1870-1871 ; il pensait que les 5 milliards d'indemnité que la France avait versés à l'Allemagne suffiraient à assurer sa prospérité. Mais les 5 milliards disparurent rapidement et, en 1878, Bismarck sentit la nécessité absolue de protéger l'Allemagne contre les envahissements de l'industrie

étrangère, et de favoriser par des mesures sévères la production nationale encore assez mal organisée. L'Allemagne dénonça donc ses traités de commerce. Les autres nations en souffrirent et, en particulier, la France, qui, toujours liée à l'Allemagne par l'article 11 du traité de Francfort, et toujours liée aux autres pays par des tarifs conventionnels très bas, faisait encore profiter l'Allemagne de son tarif le plus réduit, alors qu'elle était sous l'empire du tarif général allemand très rigoureux.

M. Caprivi, qui succéda à M. Bismarck, eut sur le protectionnisme nécessaire à l'Allemagne les mêmes idées que le chancelier de fer. Mais il comprit que l'Allemagne qui était arrivée à produire beaucoup avait besoin d'écouler ses marchandises et surtout ses produits manufacturés. » Les traités de commerce, voilà le moyen de garder la dose de protection nécessaire, en évitant l'incertitude déplorable ou fautive des limites contractuelles où se trouvent tous les Etats qui se laissent entraîner dans une sorte de course au clocher vers le protectionnisme. »

Ces paroles prennent une signification bien précise et bien nette quand on voit à quoi répondait, dans l'esprit de M. de Caprivi cette dose nécessaire de protection. C'est lui qui conclut les traités avec l'Italie, l'Autriche, la Belgique, la Suisse, la Roumanie, la Serbie et la Russie.

« Ces traités étaient conclus de telle sorte, dit M. Philippe dans son rapport, que l'Allemagne ne faisait de concessions que quand il s'agissait pour elle de subir le moins possible les avantages que la France pouvait tirer de l'article 11. » Mais l'Allemagne fut un peu déçue dans ses calculs par l'application du tarif français de 1892 qui avait en partie fermé la porte aux industriels et aux producteurs allemands. Il en était résulté, dans les chiffres, un défi porté à la réforme allemande. En 1903, par exemple l'importation allemande s'était élevée en France à 440 millions de francs et l'exportation française, au contraire, à 513 millions. Il en résultait la nécessité pour l'Allemagne d'atteindre plus vivement encore l'industrie et l'agriculture française. De plus, les industriels allemands se plaignaient que les mesures prises en 1892 les sacrifiasent, si bien que la réforme de 1902, tout en continuant à être une mesure de protection pour l'agriculture, n'en fut pas moins une protection aussi accordée aux industriels, et une atteinte directe portée à la production française.

La France avait d'autant plus à souffrir, en effet, de ces nouveaux tarifs qu'exagérant encore la tendance que nous avons précédemment signalée, le tarif allemand frappait les objets beaucoup plus d'après la main-d'œuvre qui y était incorporée que d'après la matière première qu'ils contenaient. Or, de la sorte, ce sont surtout les produits de luxe,

c'est-à-dire les produits français par excellence, qui subissent l'effet de cette taxation.

On a beaucoup discuté sur les effets en France de cette nouvelle politique. Récemment la Chambre de commerce de Paris, consultée sur la revision générale du tarif de 1892, répondait que malgré les taxes et les tarifications, les relations économiques entre la France et l'Allemagne n'avaient point perdu de leur activité et, à l'appui de cette assertion, la chambre de commerce publiait quelques chiffres pris parmi les échanges effectués pendant l'année 1908. Ces chiffres que nous reproduisons ici sont tirés du *Statistisches Jahrbuch für das deutsche Reich*, 1908 (1).

|                                       |                                          |
|---------------------------------------|------------------------------------------|
| Importations allemandes<br>en France. | Exportations françaises<br>en Allemagne. |
| En milliers de francs.                |                                          |

*Commerce supérieur à 50 millions.*

|                             |        |                                                     |         |
|-----------------------------|--------|-----------------------------------------------------|---------|
| Machines et mécaniques..... | 91.697 | Colis postaux contenant des marchandises autres que |         |
| Houille.....                | 79.056 | des tissus de soie.                                 | 106.078 |
|                             |        | Laines en masse et déchet de laines.                | 61.255  |

---

1. *Bulletin de la Chambre de Commerce de Paris* du 27 février 1909, p. 220 et suiv.

*Commerce supérieur à 25 millions.*

|                      |        |                      |        |
|----------------------|--------|----------------------|--------|
| Produits chimiques.  | 34.743 | Peaux et pelleteries |        |
| Poyeries, verres et  |        | brutes.....          | 46.815 |
| cristaux.....        | 32.594 | Coton et laine.....  | 36.516 |
| Tissus de coton....  | 26.779 | Vins.....            | 26.944 |
| Papier et ses appli- |        |                      |        |
| cations.....         | 26.230 |                      |        |
| Outils et ouvrages   |        |                      |        |
| en métaux.....       | 26.029 |                      |        |

*Commerce supérieur à 10 millions.*

|                      |        |                      |        |
|----------------------|--------|----------------------|--------|
| Ouvrages en peaux    |        | Colis-postaux conte- |        |
| et pelleteries . .   | 15.597 | nant tissus de soie  | 19.313 |
| Peaux préparées...   | 15.084 | Peaux préparées...   | 15.668 |
| Lames et déchets...  | 13.796 | Caoutchouc et gutta- |        |
| Peaux et pelleteries |        | percha .....         | 15.082 |
| brutes.....          | 13.146 | Tourteaux de grai-   |        |
| Cuivre .....         | 12.275 | nes oléagineuses.    | 15.034 |
| Tissus de soie et    |        | Produits chimiques.  | 14.479 |
| bourre de soie...    | 13.029 | Fruits de table....  | 13.075 |
| Bimbeloterie.....    | 11.843 | Tableterie, bimbelo- |        |
| Tissus de laine....  | 10.980 | terie .....          | 11.043 |
| Minerais de toutes   |        | Orfèvrerie, bijoute- |        |
| sortes .....         | 10.424 | rie.....             | 10.548 |
| Ouvrages en caout-   |        | Voitures automo-     |        |
| chouc et gutta-per-  |        | biles .....          | 10.458 |
| cha .....            | 10.186 | Tissus de soie et de |        |
| Colis-postaux.....   | 10.163 | de bourre soie...    | 10.269 |

La Chambre de commerce ajoute que l'examen de ces chiffres prouve que les produits allemands expor-

tés en grande quantité en France sont différents des produits français exportés en Allemagne, et, que, par suite des augmentations de droits basées sur l'obligation d'un traitement réciproque, ils seraient dangereux dans l'intérêt même des producteurs français.

Il semble que cette opinion soit absolument à côté de la question. En effet, de ce que les chiffres précités marquent encore une grande quantité de transactions entre la France et l'Allemagne, il ne s'ensuit pas que ces transactions, sans les traités de commerce conclus par l'Allemagne, n'eussent pas été encore bien supérieures. Au contraire, il est puéril de soutenir que les spécialisations que l'Allemagne s'est efforcée de multiplier dans ces traités ne sont pas dirigées directement contre les concurrents dangereux, sinon exclusivement contre la France. Or, parmi ces concurrents, les chiffres que nous citons tout à l'heure prouvent assez que la France est une des plus redoutables, donc les efforts de l'Allemagne se sont bien tournés contre elle, au moins partiellement. Et ces mesures prohibitives ont été un obstacle au développement du commerce français en Allemagne, si du moins ils n'en ont pas causé la diminution.

De plus, quand la Chambre de commerce de Paris déclare dangereuse une revision douanière qui aurait pour but d'augmenter les droits de manière à obtenir un traitement réciproque sur les mêmes articles,

c'est véritablement une vérité d'une évidence trop grande pour qu'elle soit affirmée et il ne s'agit pas du tout de cela. Il est bien évident que ce que l'Allemagne exporte en France n'est pas identique à ce que la France exporte en Allemagne, puisque importation et exportation se fondent généralement sur les besoins réciproques des pays qui s'y livrent. Mais nous verrons que la réciprocité doit non pas porter sur les mêmes produits, mais aboutir à une équivalence de productions.

Il est donc facile, d'après cela, de se rendre compte de l'habileté de l'Allemagne dans ces négociations. L'Allemagne a su trouver dans l'expérience des affaires commerciales que lui avait donnée la pratique du Zollverein, un moyen de profiter de tous les avantages des traités de commerce et de passer à côté des inconvénients. Très subtilement, elle évita dans ses tarifs toute espèce de personnalité. Aucun pays ne paraît être visé et la lecture de son tarif général semble n'être inspiré que par les soucis des intérêts intérieurs du pays. Mais, à qui sait lire, les spécialisations allemandes ont un autre but, c'est ce que nous nous sommes efforcé de démontrer.

C'est une leçon que donne l'Allemagne aux autres nations, et surtout à la France, qui souffre comme elle de l'article 11 du traité de Francfort. Mais c'est une leçon qui pourrait attirer à l'Allemagne des représailles de la part des pays lésés, le jour où, sachant

en profiter, ces pays suivraient la même politique. Cependant, comme le but de la politique commerciale n'est pas de s'isoler et d'écraser les forts, pour ne commercer qu'avec les faibles, les représailles véritables n'auront pas lieu, si les États savent comprendre leurs intérêts. La véritable politique ne serait pas de répondre à ces prohibitions par d'autres prohibitions vexatoires ou dangereuses, mais surtout de se défendre, sans aigreur et sans acrimonie, par des armes semblables contre un adversaire à la fois dangereux et rompu aux négociations commerciales et aux finesses douanières.

Mais peut-être est-il bien plus difficile d'aboutir à des spécialisations intensives comme celles de l'Allemagne avec un tarif autonome comme celui de la France. Peut-être pour cela le système des traités de commerce avec tarifs annexés serait-il incontestablement supérieur : c'est ce que nous allons essayer d'établir par l'étude de la réforme douanière française de 1910.

---



## CHAPITRE VI

---

### LA RÉVISION DOUANIÈRE FRANÇAISE DE 1910

---

Lorsqu'on jette un coup d'œil d'ensemble sur la situation du commerce extérieur dans les principaux pays depuis une dizaine d'années, ce qui frappe au premier abord, c'est la tendance nettement protectionniste et de plus en plus perfectionniste. Il est, d'autre part, remarquable que la protection s'étend aux produits industriels tout comme aux produits agricoles.

L'Allemagne paraît avoir donné le mouvement. La crise économique que traversa ce pays vers l'année 1900 amena une recrudescence de la protection. L'industrie allemande s'était trop rapidement développée : les agrariens, d'autre part, exposaient d'après doléances. C'est pour donner satisfaction aux uns et aux autres que fut voté le tarif du 25 décembre 1902, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 1906 et qui peut se résumer dans les termes suivants : relèvement général

des droits surtout pour les produits ayant le plus à souffrir de la concurrence étrangère, spécialisation aussi grande que possible. Le tarif comprend 946 articles.

Dans tous ses traités, on voit la tendance que nous avons eue déjà l'occasion de signaler. Désormais, les traités de commerce ne sont plus synonymes de liberté commerciale ; ils s'adaptent parfaitement à une politique de protection à outrance. Sans doute, ce ne sont pas les traités eux-mêmes qui contiennent des augmentations de droits, mais ils subsistent plus vivants et plus utiles que jamais, tout en maintenant la protection qui résulte d'un tarif général plus élevé. C'est sans doute à cause de ces augmentations de droits, que les négociations de ces traités furent si laborieuses.

La plupart des pays suivirent le mouvement si profondément marqué de l'Allemagne. Déjà, le tarif suisse avait été fortement relevé (tarif du 18 octobre 1902). Le tarif russe du 13-26 janvier 1903 est protectionniste et même prohibitif, mais à peu près exclusivement pour les produits industriels.

On constate encore une élévation des droits dans le tarif austro-hongrois de 1903, dans le tarif espagnol du 23 mars 1906. Aux Etats-Unis, le tarif de 1897 est l'objet de projets de réforme dont la tendance serait une aggravation de la protection.

Nous avons déjà signalé dans le précédent chapitre

ce qu'était le système des spécialisations, inventé par l'Allemagne et si bien perfectionné par elle. Il ne paraît pas douteux que ce système des spécialisations est particulièrement dirigé contre la France et a pour principal objectif de détruire l'effet de l'article 11 du traité de Francfort.

C'est dans ces conditions que la France s'est trouvée amenée à préparer une réforme douanière, tout récemment réalisée. Il est facile de démontrer, croyons-nous, que cette réforme est insuffisante ; sans doute, elle comporte une augmentation sensible de droits, ce qui permettra à la France d'être mieux armée dans la discussion des traités de commerce futurs, mais le système nous paraît rester trop rigide et ne pas permettre de résister efficacement aux régimes souples et subtils des nations voisines.

Il a du reste été affirmé à de nombreuses reprises qu'on ne voulait pas porter atteinte au régime de 1892 qui subsiste dans son ensemble : « La révision des tarifs douaniers de 1892, a-t-on dit, ne doit être qu'une opération générale de péréquation et nous ne devons pas la considérer comme une occasion de renforcer un régime économique ou de lui porter atteinte. » — « Il ne s'agit pas, a-t-on dit encore, d'accomplir une révolution ; il s'agit d'une intelligente mise au point. » — « En résumé, dit enfin le rapport général de la réforme à la Chambre des députés, l'œuvre que nous avons poursuivie a été

par-dessus tout une œuvre de défense économique. Elle ne menace personne. Elle ne vise aucune concurrence particulière. Elle est adéquate à notre situation générale, aux conditions imposées à notre production. C'est son caractère essentiel. Elle n'en a pas d'autre. Elle ne peut soulever nulle part la moindre émotion raisonnable ni fondée (1).

Nous nous demandons si ce caractère, dont le rapporteur tire argument, n'est pas précisément le vice de la réforme. Elle ne vise personne et pourtant elle provoque des menaces de représailles. N'est-ce pas précisément parce qu'elle a été faite sous forme de modification, à un tarif général au lieu d'être faite sous forme de conventions particulières, qu'elle soulève ces critiques ou ses craintes ? C'est en tous cas ce qui rend difficile l'adaptation du droit appliqué et de la dénomination du produit spécialisé. Nous aurons l'occasion de citer quelques exemples qui démontreront qu'il n'est pratiquement pas possible d'introduire dans un tarif général les mêmes spécialisations que dans un tarif conventionnel.

Mais suivons de plus près la réforme de 1910 en France.

Dès la promulgation de la loi douanière allemande, la France s'émut. Un congrès privé du commerce et de l'industrie se réunit à Paris, sur l'initiative d'un

---

1. Rapport Morel. Doc. parl. Chambre des Députés.

journal et de nombreux adhérents qui exposèrent la nécessité d'une réforme douanière en France dans le sens de l'aggravation des droits et de plus grandes spécialisations (1).

D'autre part, la commission des douanes de la Chambre des députés entreprit une vaste enquête sur les régimes douaniers des divers pays étrangers ; dans une série de rapports, elle montra les dangers de la situation et les craintes qu'elle avait de voir le régime de 1892 incapable de donner au gouvernement des armes suffisantes pour faire face à la nouvelle orientation douanière (2).

Le 2 juillet 1906, sur la demande de MM. Klotz, Morel et Bourély, la Chambre des députés adopta un projet de résolution « tendant à nommer une commission d'enquête en vue de la révision du tarif des douanes, et, en particulier, de l'incorporation des articles concernant les industries nouvelles et la refonte de la nomenclature ». Malgré les tendances nettement marquées par la Chambre et la commission, le gouvernement ne prit pas l'initiative de la réforme. C'est M. Morel, député, qui, le 28 mai 1907, déposa à la Chambre une « proposition de loi, portant modification des droits inscrits au tableau et annexés à la loi du 11 janvier 1892 ».

---

1. Congrès du Commerce et de l'Industrie, organisé par le *Matin* en 1904.

2. Plusieurs rapports résumèrent les travaux de la commission.

Très sérieusement étudiée, tant au Sénat qu'à la Chambre des députés, la réforme douanière a été votée à la Chambre et au Sénat. Le rapporteur à la Chambre fut M. Jean Morel et au Sénat M. Noël (1).

On peut, en ce qui concerne la quotité des droits, résumer ainsi la réforme actuelle. Les droits du tarif général sont presque tous augmentés de 50 o/o. On a voulu que la différence entre le tarif général et le tarif minimum soit suffisante pour que l'offre du tarif minimum constitue un avantage suffisant à offrir aux autres pays.

Le tarif minimum a été assez souvent augmenté, mais généralement dans des limites assez faibles. Les lièvres, chevreuils, cerfs morts, sont augmentés de 15 francs par 100 têtes ; de même les poissons frais d'eau douce par 100 kilos. Les prunes, cerises, fraises, augmentation de 17 francs par 100 kilos. Les huiles de ricin sont augmentées, tandis qu'au contraire les huiles de coton sont diminuées de moitié. Les fils sont autrement classés et certaines variétés sont augmentées. Les tissus de soie artificielle sont légèrement diminués, tandis que les galons noirs ou de couleur pour chapellerie sont fortement augmentés. La maroquinerie subit encore une augmentation sensible (2).

---

1. Proposition de loi de M. Morel. Chambre, annexe 1907, n° 395, 28 mai 1907.

2. V. le tableau complet de la modification des droits dans le

Mais qu'a-t-on fait pour répondre aux spécialisations étrangères ? Elles sont importantes, puisque le tarif allemand de 1902 comporte 946 articles et le tarif suisse du 10 octobre 1902, 1164. L'arancel espagnol du 23 mars 1906 en compte, d'autre part, 697 et le tarif roumain du 19 avril 1904, 854.

L'exposé des motifs de la proposition de loi s'exprime ainsi à ce sujet : « Des industries nouvelles seront créées de toutes pièces ; dans une même industrie générale, des branches naissantes ont surgi, de jeunes rameaux ont poussé, qui, tout en réclamant au tronc commun la sève, la force et la vie, ont apporté en échange une frondaison rajeunie, abondante et variée (1). »

La Chambre de commerce de Paris, consultée sur la proposition de loi, indique qu'elle ne peut « qu'approuver l'introduction dans le tarif douanier de 1892 des spécialisations jugées nécessaires, à l'heure actuelle, pour la création d'industries nouvelles, qui faciliteraient les opérations de dédouanement et apporteraient sans doute d'utiles moyens de négociations dans les futures conventions commerciales.

» Nous souhaitons cependant, ajoute-t-elle, que l'établissement de ces spécialisations ne soit fait qu'à

*Journal des Economistes* du 15 décembre 1909 et 15 janvier 1910.  
*Le Nouveau Tarif des Douanes*, par Edouard Cohen.

1. Proposition de loi de M. Morel sur la revision douanière. Chambre, annexe 1907, n° 395, 28 mai 1907.

bon escient, avec une circonspection modérée, dans un tarif de douane déjà très détaillé, qui comporte, dans sa nomenclature, 1302 articles avec de nombreuses subdivisions (1). »

C'est en ce sens, en effet, qu'on a compris les spécialisations. Les articles nouveaux, non prévus au tarif de 1892, seront dorénavant prévus au tarif de 1910. Jusque-là, l'administration percevait les droits sur ces articles, suivant les analogies avec tel ou tel autre article. Dorénavant, le droit sera perçu en vertu d'un article spécial du tarif. Mais le progrès ainsi réalisé n'est-il pas purement nominal ?

Voici, par exemple, les voitures automobiles. Elles n'étaient pas prévues dans le tarif de 1892, puisque l'industrie n'en existait pour ainsi dire pas : par assimilation, elles avaient été incorporées à l'article 614 relatif aux voitures. Dans le projet est introduit un numéro 614 *ter*, spécial aux voitures-automobiles, qui ont ainsi une tarification adéquate et qui varie suivant leur poids.

Les lapins ne figuraient pas nommément au tarif de 1892. Les lapins domestiques importés vivants étaient assimilés aux animaux non dénommés, admissibles en exemption de droits, d'après le numéro 15 du tarif. Ils entraient donc en franchise. Le projet leur fait une position spéciale sous le numéro 14 *ter*

---

1. *Bulletin de la Chambre de Commerce* du 22 juin 1907, p. 741.

en les soumettant à un droit de 30 francs au tarif général et de 20 francs au tarif minimum par 100 kilos nets.

On pourrait citer de très nombreuses spécialisations analogues : les volailles truffées, qui suivaient le même régime que les conserves de gibier, formaient un article spécial. De même pour les foies gras, frais ou salés, qui suivaient le régime des volailles mortes. On tassait autrefois le gibier mort en un seul article. Dorénavant on prévoit des droits spéciaux pour les lièvres, les chevreuils et les cerfs morts.

Les peaux tannées suivant les nouvelles méthodes (chrome) sont frappées de droits plus élevés que celles tannées suivant les méthodes anciennes. Le nombre des classes des fils de coton, suivant la finesse du fil, est encore augmenté, et passe de 18 à 22.

Comme on le voit, la nouvelle tarification française sera bien supérieure à l'ancienne. Les nouvelles industries seront prévues : il n'y aura plus d'assimilation arbitraire. C'est là certes un progrès qui n'est pas négligable : le tarif suit les conditions de la technique.

Cette réforme était nécessaire. Mais sera-t-elle suffisante ? La France a réalisé des spécialisations en augmentant les positions de son tarif, mais ces spécialisations visent-elles bien telles ou telles concurrences étrangères ? Dans le nouveau tarif français,

la nomenclature est plus scientifique. Mais tel n'est pas le but exclusif des spécialisations ailleurs et particulièrement en Allemagne. Ces spécialisations ont, en effet, principalement pour but d'empêcher la clause de la nation la plus favorisée de jouer. Les spécialisations françaises n'obtiendront pas ce résultat.

Un exemple fera bien comprendre la différence.

On a vu précédemment (1) que l'Allemagne, par des savantes spécialisations, avait eu en vue de favoriser les fromages italiens ou du moins certains fromages italiens. Que fait la France pour cet article ?

Le tarif de 1892 comprenait les droits suivants :

|                                                           | Tarif gén. | Tarif minim. |
|-----------------------------------------------------------|------------|--------------|
| Fromages à pâte ferme, dit de Hollande et de Gruyère..... | 35         | 12           |
| Autres.....                                               | 35         | 15           |

Nouveau projet :

|                                                           |    |    |
|-----------------------------------------------------------|----|----|
| Fromages à pâte ferme dits de Hollande et de Gruyère..... | 35 | 12 |
| Affinés à pâte molle.....                                 | 35 | 20 |
| A pâte demi-dure et autres.....                           | 35 | 15 |

Cette seconde rédaction a été établie, dit le rapporteur au Sénat, pour mieux définir le mot *genre*

---

1. Chap. précédent.

pour les fromages à pâte molle. Là encore, comme on le voit, on a eu en vue une meilleure classification des fromages : mais en résultera-t-il un avantage bien déterminé qui permettra dans un traité de commerce d'obtenir en échange un avantage équivalent ?

Bien mieux, la France, dans un sentiment de grande loyauté, paraît se refuser à une spécialisation relativement aux bières, qui aurait pu paraître viser les bières allemandes. D'après le tarif de 1892, la bière étrangère paie 9 francs les 100 kilos au tarif minimum et 12 francs au tarif général. La Chambre des députés avait proposé de la tarifier à l'hectolitre et de distinguer si elle a été fabriquée à basse ou à haute fermentation :

A basse fermentation, elle aurait payé 14 francs l'hectolitre au tarif minimum, 21 francs au tarif général.

A haute fermentation, 12 fr. 75 l'hectolitre au tarif minimum, 18 francs au tarif général.

Cette tarification, qui visait directement les bières allemandes, lesquelles sont à basse fermentation, n'a pas été maintenue par la commission du Sénat ; sans doute, dit-elle, la tarification de la bière au poids a le grave inconvénient de faire varier le droit avec le poids du fût et, à cause de cela, les importateurs font entrer la bière dans de grands fûts de 800 et même 1.500 litres. D'autre part, la tarification au volume est plus équitable, mais elle offre le grave

inconvenient d'obliger la douane à jauger les fûts ; or la bière à basse pression doit, pour pouvoir voyager, être conservée dans des fûts hermétiquement fermés et voyageant dans des wagons refroidis.

« Nous avons la crainte, dit le rapporteur au Sénat, que les opérations douanières puissent altérer la qualité de la bière et soient considérées comme des opérations mettant une entrave à l'entrée d'un produit étranger en risquant de compromettre sa qualité. » — « Notre désir, ajoute-il, de ne prendre aucune mesure qui puisse paraître vexatoire ou d'un caractère d'une prohibition indirecte fait que votre commission pense qu'il vaut mieux maintenir le *statu quo*, bien que l'usage des fûts de gros volumes ait affaibli dans une certaine mesure la protection que le législateur de 1892 avait accordée à la bière (1). »

Dans son discours au Sénat (séance du 11 mars 1910), M. Méline dit à ce sujet, paraphrasant en quelque sorte cette partie du rapport :

« La revision allemande nous atteint directement, d'abord par l'application du tarif général pour tous les articles sur lesquels l'Allemagne n'avait pas consenti de réductions aux autres pays. Elle nous atteint ensuite, en dépit même de la clause de la nation la plus favorisée, pour beaucoup d'articles sur lesquels des réductions ont été accordées à nos concurrents.

---

1. Rapport Noël, p. 133, vol. I.

Il a suffi pour nous en retirer le bénéfice d'introduire dans certains articles des catégories nouvelles, des spécialisations, qui excluaient visiblement nos produits et dont nous ne pouvions pas avoir le bénéfice.

» Je ne veux pas insister sur ces spécialisations, je ne veux même pas les juger, soucieux que je suis, dans cette discussion, de ne pas prononcer un seul mot capable d'aigrir nos rapports avec des pays auxquels nous lient des relations commerciales.

» Je me borne à dire que nous avons répondu à ces spécialisations de la façon la plus noble et la plus digne de nous en refusant d'user des mêmes armes ; nous n'avons pas voulu introduire dans nos tarifs des spécialisations qui auraient faussé la clause de la nation la plus favorisée. Nous nous sommes attaché à maintenir, au point de vue douanier, la plus stricte égalité, et c'est pour cette raison que nous avons fait à M. le ministre du Commerce, une concession d'une incontestable valeur en remaniant le tarif des bières arrêté par la Chambre parce qu'il nous paraissait contenir une spécialisation indirecte, et en revenant au système de la taxation au poids. »

Depuis quelques années, une habitude s'est introduite dans la pratique des traités de commerce. Lorsque la France conclut avec une puissance étrangère une convention commerciale, il arrive parfois qu'on annexe le tarif à la convention ; bien entendu,

c'est le tarif minimum qui est ainsi annexé. Mais, dans ce cas, le pays avec lequel on traite considère que les tarifs ainsi annexés font en quelque sorte partie du traité et sont consolidés. C'est ainsi que la Suisse s'opposait à toute augmentation de droits du tarif français ; c'est évidemment une méconnaissance du caractère du tarif général français. Si la France a renoncé aux tarifs conventionnels, c'est précisément pour rester maîtresse de ses tarifs. Pour relever certains tarifs, il a fallu recourir à des négociations ; « l'annexion des tarifs », a dit M. Méline, est une erreur ». — « Si nous continuions dans cette voie, ajoutait-il, si nous faisons des traités conclus dans cet esprit, et qui nous seraient opposés comme un obstacle invincible à la maîtrise de nos tarifs, avant peu, nous serions complètement enchaînés au point de vue économique, enlisés ; nous aurions perdu toute notre liberté d'action ; elle ne serait plus qu'un vain mot. J'ajoute que ce système bâtard vaudrait moins que les traités eux-mêmes, car les traités finissent et nos tarifs ne finiront pas (1). »

Comme on le voit, sur tous ces points le tarif français est très prudent et très sage. On ne saurait de bonne foi trouver qu'il est agressif envers quiconque. Et pourtant il soulève dans certains pays de nombreuses protestations et des menaces de repré-

---

1. Séance du Sénat du 11 mars 1910.

sailles. Que serait-ce, si le nouveau tarif contenait des spécialisations à l'allemande, destinées à parer la clause de la nation la plus favorisée ? Il semble bien que de ce chef il y ait une grande infériorité au tarif général sur le régime des traités de commerce avec tarif annexe.

Et pourtant, dit-on, le nouveau tarif français contient de nombreuses spécialisations nouvelles ; le nombre des articles a été presque doublé.

Mais il semble qu'il y ait une confusion. Le mot « spécialisation » a des significations différentes. Il y a les spécialisations qu'on peut appeler techniques ou scientifiques, qui ont pour but de réaliser une meilleure classification des produits dans le tarif douanier ; il y a, d'autre part, les spécialisations que M. Méline s'est refusé à qualifier dans son récent discours et qu'on peut appeler les spécialisations à l'allemande, qui ont pour but d'empêcher la clause de la nation la plus favorisée de jouer, comme, par exemple, les spécialisations que nous avons citées relativement aux chevaux flamands ou brabançais ou aux fromages.

Or ce qui fait l'avantage de l'Allemagne, ce sont, à n'en pas douter, les spécialisations de la seconde manière, et non les spécialisations de la première. Or il est bien évident que ces spécialisations de la seconde manière ne sont pas possibles dans un tarif général : cela est si vrai que l'Allemagne, dans son tarif géné-

ral, a fait à quelques exceptions près des spécialisations techniques (première manière), tandis que les autres (seconde manière) ne sont réalisées par elle que dans les traités. Il nous semble que les spécialisations de l'Allemagne ne sont réalisables que par la voie de traités : si, par exemple, la France mettait dans son tarif général une spécialisation analogue à celle de l'Allemagne au sujet des chevaux, elle serait l'objet de vives récriminations. Dans un traité, ces spécialisations paraissent faites en faveur de quelqu'un, du pays co-contractant ; ce n'est qu'indirectement qu'elles atteignent tel autre pays, tandis que placées dans un tarif général, elles auraient l'apparence d'une mesure de guerre visant directement tel pays. Telle stipulation admissible dans un traité, soulèverait dans une loi générale des protestations énergiques. D'autre part la façon dont se prépare et se discute un traité de commerce en fait un procédé supérieur à ce point de vue.

Les traités en effet sont discutés à loisir et le texte n'en voit le jour que lorsque les parties sont d'accord sur le principe et sur la rédaction ; ils provoquent moins la susceptibilité de la part de l'étranger que la discussion d'un tarif général, où tout se fait au grand jour et où l'étranger qui se croit atteint par une augmentation de droit peut protester avant que cette augmentation ne soit un fait accompli.

D'autre part, d'après les règles parlementaires,

il est plus facile d'obtenir du Parlement le vote d'un traité de commerce que d'une modification douanière. Cette dernière peut être l'objet d'amendement, tandis que le traité doit être approuvé ou rejeté en bloc. La procédure en est simplifiée. Si le contrôle parlementaire en est diminué, le résultat est plus facile à atteindre.

Il semble bien que la revision douanière française de 1910 soit une démonstration de ce fait. Cette revision était rendue nécessaire par l'augmentation des droits à l'étranger et par les spécialisations. Le nouveau tarif augmente un certain nombre de droits mais il faut reconnaître que ces augmentations sont relativement peu importantes et que si la France, comme on l'a dit, « consolide » son régime douanier, elle fait à peine un pas en avant dans la voie de la protection.

Au point de vue des spécialisations, elle ne répond pas du tout à ce qui a été fait à l'étranger et on peut se demander si la réforme n'est pas incomplète à cet égard. Dans un sentiment de grande loyauté qui l'honore, le Parlement français a refusé de suivre l'Allemagne dans la voie qu'elle avait tracée. Le nouveau tarif contient de nombreux articles nouveaux, visant des industries nouvelles ou une meilleure classification des articles anciens. Au point de vue technique de la classification, un grand progrès est réalisé. Mais les procédés de l'Allemagne ne vont-ils

pas favoriser grandement son commerce extérieur au détriment de la France ? C'est une question qu'on peut se poser et qu'il semble difficile de résoudre par la négative.

---

## CONCLUSIONS

---

Arrivé au terme de notre étude, il nous reste à en dégager la conclusion qui sera double.

D'abord, malgré les avantages apparents que les théoriciens peuvent lui découvrir, il nous paraît établi que la clause de la nation la plus favorisée a un effet déplorable dans les traités de commerce. Elle détruit, par son jeu automatique, les deux avantages que nous avons reconnu être les deux fondements des traités de commerce : donner de la stabilité aux relations commerciales internationales, faire à certains pays des avantages particuliers qui ne sont pas concédés à tous.

Ces inconvénients sont plus grands encore, lorsqu'il s'agit d'une clause insérée dans un traité perpétuel comme le traité Francfort. La France et l'Allemagne font tous leurs efforts pour échapper aux effets de la clause. Le mieux ne serait-il pas que ces deux grandes nations s'entendissent pour la supprimer d'un commun accord ?

A défaut de cela nous demanderions au moins que son interprétation en soit moins stricte, qu'elle n'agisse qu'à charge de réciprocité, c'est-à-dire, qu'un pays ne profite pas des avantages faits à un autre par le jeu de clause qu'en faisant à cet autre les mêmes concessions que le premier. Si la France accorde une diminution de droits à l'Angleterre, moyennant un autre avantage, de quelque nature qu'il soit, une autre nation ne pourra demander à profiter de la diminution des droits accordée par la France, qu'en offrant à la France le même avantage que l'Angleterre.

La France et l'Allemagne ont essayé, chacune par des voies différentes, et, on peut dire opposées, à échapper à la clause : la France par l'établissement de tarifs autonomes, l'Allemagne par une pratique savante des spécialisations dans des traités à tarifs annexés.

A ce sujet, se pose la question de savoir quel est le système préférable, du tarif autonome ou des tarifs conventionnels. Sans revenir sur les longues discussions en ces matières, nous dirons que le tarif autonome est plus simple et qu'il évite les surprises. Mais aussi est-il moins souple : il ne peut pas s'adopter aux besoins variés de chaque pays ou du moins il s'y adopte beaucoup plus difficilement. Avec le tarif autonome, par exemple, il nous paraît impossible de faire, par le moyen des spécialisations,

des avantages à certains pays sans les faire à tous les autres. C'est pourquoi, tout en reconnaissant les avantages du tarif autonome, nous n'hésitons pas, en terminant, à nous prononcer en faveur du système des traités de commerce avec tarifs annexés. S'il n'est pas supérieur au tarif autonome pour la stabilité des relations commerciales, il lui est supérieur par la possibilité de modifier la protection suivant les pays avec lesquels on traite ; par conséquent, il permet aux pays rompus aux négociations commerciales d'obtenir de leurs contractants de bien plus grands avantages, sans avoir à faire de plus grandes concessions, mais en les adaptant mieux.

---

Vu : Le Président de la thèse  
**PERREAU**

Vu : le Doyen  
**CAUWÈS**

Vu et permis d'imprimer :  
Pour le Vice-Recteur,  
l'Inspecteur de l'Académie de Paris  
**FONTENÉ**



## BIBLIOGRAPHIE

---

- Arnaud.* — La Revision douanière, 1909.
- Bastiat.* — Cobden et la Ligue.  
— Le Libre-Échange.
- Bonnet.* — La Clause de la Nation la plus favorisée, 1900.
- Bulletin de la Chambre de Commerce de Paris.* Années 1902, 1909, 1910.
- Canard.* — Rapport présenté à la Chambre de Commerce du Puy. Renouvellement des Traités de Commerce expirant en 1903.
- Cauwès.* — Cours d'Economie politique professé à la Faculté de Droit de Paris, 1904-1905.
- Cohen.* — Le nouveau Tarif douanier français. Journal des Economistes, décembre 1909-janvier 1910.
- Congrès International de la Réglementation douanière.* Rapports et Discussions, 2 volumes, 1900.
- Dejamme.* — Le nouveau Tarif des Douanes de 1892.
- Documents Officiels publiés* par la Commission des Douanes.  
*Le Tarif allemand de 1902.*
- Falatière.* — Les Tarifs douaniers sur les Soies et les Tissus, 1909.  
La France et les Traités de Commerce. Paris, 1906.
- Funck-Brentano et Dupuis (Ch.).* — Les Tarifs douaniers et les Traités de Commerce, 1896.

- Hayem.* — Le Tarif des Douanes françaises d'après le Rapport supplémentaire de M. Morel, 1909.
- Huart.* — La Revision douanière, 1909.
- Journal Officiel.* Rapports et Discussions parlementaires, 1909-1910.
- Lamy.* — La Revision du Tarif douanier actuel de la France, 1909.
- Leroy-Beaulieu* (Paul). — Les Tarifs douaniers et la Clause de la Nation la plus favorisée. *Economiste français*, 1881.
- Lehr.* — Revue de Droit international et de législation comparée, 1893.
- Malezieux.* — Rapport au nom de la Commission des Douanes, 1880.
- Mas-Latrie.* — Traités de Paix et de Commerce et Documents divers concernant les Relations des Chrétiens avec les Arabes de l'Afrique septentrionale.
- Meer.* — Über den Abschluss von Staatsverträge.
- Méline.* — Rapport général sur le Tarif des Douanes. Chambre, 1891.
- Melle* (von). — Handels und Schiffhartsvertæge, Holtzendorf, t. III.
- Noël.* — Procès-verbaux de la Commission générale des Douanes, 1903.
- Rapport fait au nom de la Commission générale des Douanes. Sénat, 1910.
- Oncken.* — L'Article 11 du Traité de Francfort et l'Expiration des Traités de Commerce. *Rev. d'Ec. politique*, 1891.
- Philbert.* — La Liberté du Commerce dans les Traités de Commerce, 1906.
- Pradier-Fodéré.* — Traité de Droit international public. *Recueil des Traités de Clercq, Hauterive et de Cussy, etc.*
- Régime* (Le) douanier et les Traités de Commerce et de la

- France*. Extrait de la Revue du Commerce et de l'Industrie, 1896.
- Rousselot*. — Rapport général du Congrès du Commerce et de l'Industrie réuni à Paris, le 20 juin 1906.
- Schraut*. — Systeme der Handelsverträge und der Meisbegünstigungs clausel.
- Théry* (Edmond). — Les Progrès économiques de la France. Paris, 1908.
- Veillcovitch*. — Les Traités de Commerce, 1892.
- Visser*. — La Clause de la Nation la plus favorisée. Revue de Droit international et de Législation comparée, 1902.
-



## TABLE DES MATIÈRES

---

|                                                                                          | Pages |
|------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| INTRODUCTION.— Le Système des Traités de Commerce.                                       | 5     |
| CHAPITRE PREMIER.— Histoire de la Clause de la Nation<br>la plus favorisée.....          | 33    |
| CHAPITRE II. — La Forme et la Portée de la Clause de<br>la Nation la plus favorisée..... | 49    |
| CHAPITRE III. — Critique de la Clause de la Nation la<br>plus favorisée.....             | 103   |
| CHAPITRE IV. — Les Tarifs français et la Loi de 1892.                                    | 123   |
| CHAPITRE V. — La Spécialisation des Tarifs douaniers.                                    | 160   |
| CHAPITRE VI. — La revision douanière française de<br>1910.....                           | 185   |
| CONCLUSIONS.....                                                                         | 203   |

---





